

МВД России
Санкт-Петербургский университет

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА
(СОРОКИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)**

Сборник статей
по материалам международной научно-практической конференции,
посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации
Сорокина Валентина Дмитриевича
в связи со 100-летием со дня рождения
(29 марта 2024 года)

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора А. И. Каплунова

Санкт-Петербург
2024

УДК 342.9 (470) (082.1)
ББК 67.401
А43

- А43** **Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)** [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина в связи со 100-летием со дня рождения, 29 марта 2024 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова; сост.: Н. М. Крамаренко, А. П. Пичкур, А. О. Дрозд. — Электрон. дан. (9,94 Мб). — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2024. — 1 электрон. опт. диск. — Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более; 512 Mb и более; CD/DVD — ROM дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800×600.16 bit и более; Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше.

ISBN 978-5-91837-816-8
EDN: TWRMXX

В сборник включены материалы докладов и выступлений участников международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), прошедшей 29 марта 2024 года в Санкт-Петербургском университете МВД России. Представленные материалы посвящены проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, государственного регулирования, теоретическим и прикладным проблемам совершенствования законодательства об административной ответственности и административно-юрисдикционной деятельности, актуальным проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности.

Предназначен для обучающихся и научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России.

Конференция проводится в рамках деятельности научно-педагогической школы Санкт-Петербургского университета МВД России «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России» и Национальной ассоциации административистов.

УДК 342.9 (470) (082.1)
ББК 67.401

Редакционная коллегия:

Каплунов А. И., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
Ухов В. Ю., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;
Дрозд А. О., кандидат юридических наук, доцент;
Равнюшкин А. В., кандидат юридических наук, доцент;
Хмара А. М., кандидат юридических наук, доцент;
Кулаков Н. А., кандидат юридических наук, доцент;
Пичкур А. П., кандидат юридических наук;
Крамаренко Н. М.

ISBN 978-5-91837-816-8

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2024
© Коллектив авторов, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел I. Теоретические проблемы

совершенствования публичного управления

и административного права..... 21

Россинский Борис Вульфович

Организации, наделённые государственными полномочиями,
как субъекты публичного управления.....21

Степаненко Юрий Викторович

Особенности новой модели государственной научной аттестации 26

Уманская Виктория Петровна

Перспективы развития доктрины прав человека 37

Понкин Игорь Владиславович

Об административно-правовом скептицизме 43

Барабанова Светлана Васильевна

Административно-правовые режимы в сфере образования 49

Соколова Елена Александровна

Просветительская деятельность как предмет
административно-правового регулирования 54

Биккинин Ирек Анасович

Актуальные проблемы совершенствования методики
преподавания публично-правовых дисциплин.....60

Кардашова Ирина Борисовна

Злоупотребление правом как дефект административного усмотрения 65

Макарейко Николай Владимирович

Обусловленность административного принуждения в России.....73

Аминов Ильдар Ринатович

К вопросу о правовых основаниях и механизмах
применения мер административного пресечения.....81

Шмидт Артем Александрович

Принудительное отчуждение оружия в системе мер
государственного принуждения 86

Анисифорова Марьям Владимировна

Проблемы административно-правового противодействия
свободному обороту одурманивающих веществ 93

Василенко Глеб Николаевич

Публично-правовой субинститут сертификации
средств защиты информации.....97

Вербицкая Мария Александровна Отдельные проблемы регионального административно-правового регулирования содержания и выгула домашних животных (по материалам Ставропольского края)	105
Воронкова Светлана Владимировна О роли прогностической регламентации в охране здоровья работников атомной промышленности	110
Губарева Татьяна Ивановна Роль и место института сертификации в современном административном праве	117
Сосновская Юлия Николаевна Совершенствование административно-правового регулирования социального обеспечения в отношении лиц без определенного места жительства и рода занятий в Российской Федерации	124
Титова Екатерина Алексеевна Стабильность и добросовестность как действующий и необходимый принципы государственной гражданской службы	132
Хмара Анатолий Михайлович, Шамрай Владимир Николаевич Особенности реализации отдельных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в сфере налоговых отношений	140
Бавсун Ирина Геннадьевна Документы стратегического планирования в механизме административно-правового регулирования	148
Данилин Александр Николаевич Совершенствование деятельности административных комиссий в Республике Беларусь	153
Косырев Евгений Вячеславович Основные направления реализации прав органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений	158
Крамаренко Наталия Михайловна О некоторых проблемах информационно-аналитической работы в органах внутренних дел	167
Кукеев Аскар Кульчимбаевич Административно-правовые основы предотвращения изменения климата в Республике Казахстан	172
Куртяк Иван Владимирович Дефекты бланкетных норм права: от прошлого до настоящего в научных трудах профессора В. Д. Сорокина	178

Миронова Юлия Вячеславовна Ведомственный контроль в сфере закупок: правовые и организационные аспекты	183
Карпушина Анна Викторовна Государственное регулирование системы взаимодействия публичных органов власти и иных организаций с единой биометрической системой.....	189
Маякова Елизавета Олеговна Правовая природа общей административной жалобы как вида обращений, её подвиды.....	194
Митюкова Юлия Александровна О некоторых подходах к понятию государственного управления в Российской Федерации	204
Новичкова Елена Евгеньевна Административно-правовые меры, направленные на защиту малого и среднего предпринимательства.....	214
Лянной Глеб Геннадьевич Административное усмотрение как риск безопасности предпринимательской деятельности.....	220
Рукавишников Сергей Михайлович Советы обучающихся как субъекты общественного контроля в системе высшего образования.....	226
Мальшев Евгений Александрович «Карта россиянина» как инструмент реализации государственной политики в сфере внешней трудовой миграции: опыт зарубежных стран	232
Аврутин Роман Юрьевич Международно-правовые стандарты обеспечения и защиты прав человека в правовом регулировании деятельности полиции России при реализации ряда специальных мер.....	238
Лебедева Екатерина Алексеевна Административно-правовое обеспечение миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации	243
Кивич Юрий Васильевич Проблемы реализации административно-правового статуса субъектов вынужденной миграции	250
Муленко Надежда Валерьевна Актуальные вопросы при обеспечении безопасности и правопорядка на территории Российской Федерации с помощью информационных систем и электронных ресурсов в сфере миграции	255

Пацевич Виктория Сергеевна	
Значение юридических фактов-состояний для формирования «цифрового профиля» иностранного гражданина.....	259
Ахтямов Александр Михайлович	
Роль административного и административно-процессуального права в подготовке обучающихся.....	267
Тачкин Михаил Аркадьевич	
К вопросу о совещательно-консультативных формированиях при органах власти в Российской Федерации и зарубежных странах.....	271
Чачхиани Максим Николаевич	
Правовой стандарт как механизм минимизации административного усмотрения	281
Чеченова Ляна Залимовна	
Режим обеспечения безопасности как административно-правовой режим в пенитенциарной системе	287
Яхонтова Олеся Сергеевна	
К вопросу об основных административно-правовых средствах антикоррупционной деятельности	295
Баталин Александр Владимирович	
Особенности правового регулирования порядка осуществления лесного контроля (надзора) и лесной охраны	300
Дрогавцева Екатерина Александровна	
Проблемы реализации нового Положения о паспорте гражданина Российской Федерации.....	308
Фадеева Ирина Викторовна	
Специальные антикоррупционные запреты и ограничения, установленные для сотрудников органов внутренних дел, в свете изменения норм антикоррупционного законодательства.....	316
Черепанова Юлия Евгеньевна	
К вопросу о лицензионном контроле деятельности в сфере защиты информации.....	323
Алешина-Алексеева Екатерина Николаевна	
Охрана интересов кредиторов административно-правовыми и уголовно-правовыми средствами	330
Зайцев Дмитрий Игоревич	
Административное усмотрение как объект конституционно-правового воздействия	335
Темуркаев Магомед Ибрагимович	
Формы контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.....	340

Зареченко Анастасия Олеговна Субъекты и участники административно-правового регулирования прав на недвижимость в системе МВД России	345
Трифонов Виталий Анатольевич Мобильность кадров как средство реализации права граждан на равный доступ к государственной службе	350
Морозов Алексей Александрович Административно-правовые аспекты противодействия антироссийским экономическим санкциям: последствия введения и пути их преодоления	356
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ	
Раздел II. Состояние и перспективы развития законодательства	
об административной ответственности	367
Шергин Анатолий Павлович Административная деликтность как объект научных исследований	367
Сморчкова Лариса Николаевна В. Д. Сорокин об административной ответственности юридического лица: переоценка спустя два десятилетия	381
Соколов Александр Юрьевич Вопросы административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности.....	389
Попугаев Юрий Ильич Краткая характеристика административно-деликтного законодательства некоторых зарубежных стран.....	400
Семенюк Дмитрий Петрович Система административных взысканий в свете новелл КоАП Республики Беларусь 2021 г.....	405
Пилявец Светлана Витальевна Воля юридического лица как предпосылка формирования вины	413
Майоров Владимир Иванович, Иванова Светлана Ивановна Средняя скорость движения автотранспортных средств: проблемы правового регулирования и ответственности за нарушение	419
Чумакова Ольга Владимировна Административная ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог	425
Огарь Татьяна Андреевна Трансформация субъекта преступлений с административной преюдицией в уголовном законодательстве Российской Федерации	432
Стандзень Людмила Владимировна Актуальность трудов В.Д. Сорокина для совершенствования административной ответственности за нарушение правил лицензирования.....	440

Шубин Илья Владимирович К вопросу об обстоятельствах, смягчающих административную ответственность и препятствующих назначению наказания в виде административного ареста, связанных с наличием детей.....	447
Гоглева Ксения Юрьевна Действие законодательства об административных правонарушениях во времени.....	452
Дехтярь Иван Николаевич О некоторых вопросах административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности в современных условиях	462
Калинина Светлана Викторовна О некоторых проблемных вопросах привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов в области обеспечения безопасности дорожного движения при осуществлении различного рода перевозок	468
Равнюшкин Алексей Викторович Об экстремизме пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений или предпочтений, смены пола.....	477
Чмырев Сергей Николаевич, Тхаровская Ольга Юрьевна, Особенности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений экстремистской направленности.....	483
Смольяков Анатолий Антонович, Гаврилова Ольга Вячеславовна Особенности административной ответственности за налоговые правонарушения	487
Малахов Сергей Алексеевич Обзор значения принципов права для формирования, состояния и практики применения законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации.....	496
Нобель Артем Робертович Гарантии обеспечения реализации действия принципов административной ответственности	501
Биряков Александр Викторович Достигается ли цель административного наказания в виде административного штрафа: эффективность, проблемы правоприменения, пути решения	505
Исмагилова Алина Равиловна Некоторые особенности наложения административного наказания в виде лишения специального права.....	511
Андреева Екатерина Юрьевна К вопросу исключения практики применения дублирующей административной ответственности	517

Антонова Лариса Борисовна	
Справедливость административного наказания.....	523
Кравченко Наталья Александровна	
Проблемы правовой квалификации налоговых правонарушений по смежным составам КоАП РФ и НК РФ	530
Ефимов Михаил Алексеевич	
Актуальные проблемы привлечения к административной ответственности за неисполнение обязательств, предусмотренных государственными и муниципальными контрактами	536
Зайцев Игорь Алексеевич	
К вопросу об особенностях административной ответственности по ст. 20.3.3 КОАП РФ	544
Белоусова Жанна Станиславовна	
Институт государственной службы и его значение для функционирования государства в трудах Д.М. Овсянко	550
Левченко Валерия Борисовна	
Роль правовой презумпции и фикции в административных процедурах (теоретический аспект)	556
Георгиева Полина Александровна	
Опыт создания и управления федеральной системой особо охраняемых природных территорий Канады	565
Астафьев Иван Николаевич	
Привлечение подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, к административной ответственности, предусмотренной ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ	570
Ахметова Ирина Николаевна	
Вопросы административной ответственности юридических лиц за нарушение миграционного законодательства	579
Джафарова Афгана Алигусейновна	
Административная ответственность за проведение треш-стримов в Российской Федерации: актуальность внесения поправок в законодательство	583
Медведев Богдан Александрович	
Отдельные вопросы правового регулирования оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти	588
Белоусова Виолетта Викторовна	
К вопросу о рациональном использовании земель	593
Каримова Гульназ Юрисовна	
К вопросу о понятии и сущности административного наказания, применяемого к юридическим лицам	598

Катаева Ольга Владимировна Государственный суверенитет Российской Федерации и роль публично-правового регулирования института гражданства в его обеспечении.....	603
Новгородов Николай Николаевич Разграничение составов мелкого хулиганства, совершенного в сети «Интернет», и надругательства над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации.....	608
Алексеева Анастасия Сергеевна Проблемные вопросы привлечения осужденных к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности	615
Дробов Дмитрий Евгеньевич Административная ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за нарушение трудового законодательства.....	621
Дизер Ольга Александровна Правовая регламентация административной ответственности за пропаганду наркотических средств и психотропных веществ (по материалам судебной практики).....	628
Ковалева Виктория Алексеевна Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотических средств и психотропных веществ	635
Каменев Максим Александрович, Лукьянова Ирина Юрьевна Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за использование пиротехнических изделий в общественных местах в условиях временных ограничений в период проведения специальной военной операции	642
Строкова Надежда Александровна Фотовидеофиксация административных правонарушений как один из способов профилактики нарушений в области безопасности дорожного движения.....	649
Квитчук Маргарита Александровна, Квитчук Анатолий Сергеевич Некоторые вопросы противодействия коррупции среди сотрудников Госавтоинспекции	656
Шутова Юлия Александровна К вопросу о целесообразности введения административной ответственности за угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью	662

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел III. Теоретические проблемы модернизации

административно-процессуального права..... 667

Севрюгин Виктор Егорович

О двойственном характере административного процесса.

К столетию со дня рождения профессора В.Д.Сорокина 667

Бекетов Олег Иванович, Кожевников Олег Александрович

Административный (управленческий) процесс:

противоречия и перспективы 675

Бочаров Сергей Николаевич

Административный процесс как предмет правового регулирования.....684

Стахов Александр Иванович

Нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды

административного производства в Российской Федерации 691

Мартынов Алексей Владимирович

Контрольно-надзорное производство

как часть современного административного процесса 700

Кононов Павел Иванович

Органы и организации, наделенные отдельными государственными

или иными публичными полномочиями, как субъекты административных

и административно-процессуальных правоотношений.....713

Кайнов Владимир Иванович

Основания отмены оспариваемых постановлений (решений)

о привлечении юридических и физических лиц

к административной ответственности 720

Солдатов Александр Петрович

О стадии «правовая помощь по делам

об административных правонарушениях»

и её регламентации в условиях новой миграционной политики 730

Черкасов Константин Валерьевич

Лишение лица учёной степени как административная процедура:

некоторые содержательные аспекты 739

Пархоменко Даниил Валериевич

Дискуссия о едином методе правового регулирования В.Д. Сорокина

в советском научно-правовом сообществе: подведение итогов 745

Щепалов Станислав Владимирович

Производство по делам об административных правонарушениях

в судах общей юрисдикции как обособленная часть

административно-юрисдикционного производства 753

Бакурова Наталья Николаевна О некоторых актуальных вопросах практики применения административно-процессуального законодательства об исполнительном производстве и его совершенствовании.....	767
Шурухнова Диана Николаевна, Комовкина Любовь Сергеевна Перспективы цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях	773
Мамедов Эдуард Халиллаевич, Мамедова Алия Хабибовна К вопросу о защите гражданских прав и компенсации морального вреда за нарушение законности сотрудниками Госавтоинспекции при производстве дел об административных правонарушениях.....	780
Агамагомедова Саният Абдулганиевна Понятие административного процесса в современном таможенном законодательстве	791
Соломатина Екатерина Александровна Значение административных и административно-процессуальных учебных дисциплин в подготовке специалистов для подразделений организации применения административного законодательства и подразделений по исполнению административного законодательства МВД России.....	797
Зайкова Светлана Николаевна Актуальные вопросы реализации административных процедур в области обеспечения транспортной безопасности	806
Закопырин Владимир Николаевич Производство по делам об административных правонарушениях в деятельности центров временного содержания иностранцев граждан МВД России.....	814
Зуева Людмила Юрьевна Интегративный подход к пониманию административного процесса как теоретическая основа развития производства по делам об административных правонарушениях	820
Зюзин Виталий Алексеевич Роль научного наследия В.Д. Сорокина в формировании концепции принципов административного процесса.....	826
Спиридонов Павел Евгеньевич Возбуждение административного дела и установление его обстоятельств как первоначальная стадия административного процесса	835
Сладкова Анастасия Вячеславовна Подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг	841

Евсикова Елена Витальевна	
Цифровизация административно-юрисдикционной деятельности: современные реалии и перспективы	851
Федорова Татьяна Васильевна	
О состязательности в административном судопроизводстве по делу об административном правонарушении	862
Бирмамитова Светлана Альбертовна	
Некоторые вопросы рассмотрения обращений граждан органами публичной власти	867
Магомедова Зара Изберовна	
Доказательства по делам об административных правонарушениях	873
Порываев Сергей Александрович	
Административный спор в системе российского административно- процессуального права	882
Чумаченко Арина Юрьевна	
Значение научного вклада заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Валентина Дмитриевича Сорокина в развитие теории административного процесса и административно-процессуального права.....	887
Лещина Эдуард Леонидович	
Роль и значение научного наследия В.Д. Сорокина для совершенствования порядка правоприменения по дисциплинарным делам	893
Филь Марина Юрьевна	
Проблемные аспекты участия защитника в производстве по делам об административных правонарушениях	900
Нобель Наталья Александровна	
К вопросу о целесообразности нормативного закрепления случаев обязательного участия защитника при реализации судьями судов общей юрисдикции полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях	908
Разгон Ольга Юрьевна	
Генезис позитивных административных производств (на примере Министерства внутренних дел): взгляд на прошлое и современность	916
Макарова Юлия Альтафовна	
Вопросы документирования административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 ³ КоАП РФ	923
Сейдахметова Асемгуль Уахитовна	
Возбуждение дел об административных правонарушениях, связанных с семейно-бытовым насилием в Республике Казахстан	928

Курашова Мария Михайловна Государственная регистрация в Российской Федерации: административное производство, процедура или юридически значимое действие.....	933
Трегубов Алексей Николаевич К вопросу о внедрении информационных технологий в производство по делам об административных правонарушениях	940
Кротов Кирилл Сергеевич О некоторых вопросах обеспечения баланса частных и публичных интересов в административном процессе	944
Ткачук Валентина Николаевна О некоторых особенностях исторического развития и становления административного судопроизводства в Российской Федерации	951
Астафуров Дмитрий Ростиславович Перспективы совершенствования административных процедур охраны культурных ценностей в Российской Федерации.....	957
Ефимова Кира Юрьевна Определения статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации как участника административного судопроизводства.....	965
Лазарева Елена Владимировна, Сухова Ирина Николаевна, Требования к составлению протокола об административном правонарушении и ошибки, выявляемые при его составлении	971

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел IV. Административно-правовое и полицейское обеспечение безопасности и общественного порядка 975

Гусев Владимир Александрович Административная ответственность и решение задач оперативно-розыскной деятельности	975
Зубарев Сергей Михайлович Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности: понятие, признаки, иерархия	985
Бучакова Марина Александровна Полиция Российской Федерации в условиях цифровой трансформации.....	991
Калюжный Юрий Николаевич Теоретико-правовые и организационные основы государственного управления цифровой трансформации МВД России	998
Редкоус Владимир Михайлович Концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности в Республике Казахстан	1005

Шарифзода Парвинни Рахмулло К вопросу о реформировании милиции в Республике Таджикистан	1014
Лубенков Александр Владимирович К вопросу о правомерности реализации органами внутренних дел Республики Беларусь мер административного принуждения.....	1020
Гришин Дмитрий Александрович О наиболее типичных нарушениях законности при применении специальных мер административного пресечения сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции	1025
Гришковец Алексей Алексеевич Принадлежность к органам внутренних дел как фактор, влияющий на ответственность сотрудника: pro & contra	1037
Бубнов Сергей Владимирович Зональный контроль в сфере органов внутренних дел и его значение	1047
Шевцов Александр Валерьевич О некоторых перспективах совершенствования административно-правовых средств, применяемых полицией в условиях специальных административно-правовых режимов	1052
Лупарев Евгений Борисович О некоторых проблемах административного правоприменения в отношении лиц с психическими расстройствами	1059
Квитчук Анатолий Сергеевич, Квитчук Маргарита Александровна Административно-правовая деятельность ДПС ГИБДД МВД РОССИИ по повышению безопасности дорожного движения	1065
Дизер Олег Александрович, Степкин Роман Михайлович Право сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на медицинское обеспечение: проблемы реализации	1072
Питерцева Елена Геннадьевна 85 лет военно-врачебной комиссии ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.....	1079
Быков Кирилл Владимирович Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами МВД России на районном уровне.....	1087
Мильшин Юрий Николаевич Некоторые вопросы оптимизации управленческой деятельности в органах внутренних дел.....	1092
Шукюров Шахин Тейюб оглы Перспективы совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел	1098
Крупина Марина Александровна Административно-правовые аспекты модернизации ведомственной правовой статистики в органах внутренних дел.....	1107

Власова Елена Львовна	
Меры, направленные на повышение качества гарантий сотрудников органов внутренних дел на современном этапе	1117
Хисамутдинов Ильдар Фаридович	
О проблемах защиты социальных прав сотрудников органов внутренних дел, участвующих в обеспечении чрезвычайных административно-правовых режимов	1122
Жуков Владислав Геннадьевич	
Проблемные аспекты в разграничении полномочий и функций тыловых подразделений территориальных органов МВД России	1130
Сенатова Екатерина Васильевна	
О праве сотрудников уголовно-исполнительной системы на участие в профсоюзах	1136
Садыкова Регина Айдаровна	
О правовой природе информационного обеспечения ФСИН России	1142
Поникаров Владимир Анатольевич, Поникаров Сергей Владимирович	
О привлечении внештатных сотрудников к административно-процессуальной деятельности учреждений и органов УИС	1146
Занина Татьяна Митрофановна	
Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел	1152
Рыдченко Кирилл Дмитриевич	
О целесообразности пересмотра объема административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел в информационной сфере	1159
Зокиров Тургунбой Зокирович	
Административная юрисдикция органов внутренних дел (с позиций принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности)	1167
Корнева Юлия Юрьевна	
Проблемы деятельности участкового уполномоченного полиции и пути их решения	1174
Соколовская Ольга Георгиевна	
Гендерное насилие. Мифы и проблемы его предупреждения	1179
Равнюшкин Александр Викторович	
О некоторых аспектах североамериканской модели обеспечения прав граждан на защиту от семейного (домашнего) насилия	1188
Струков Владислав Андреевич	
Меры социального обеспечения по противодействию насилия в семье	1196

Пичкур Анна Петровна Развитие системы безопасности на железнодорожном транспорте в эпоху царствования Императора Александра II (1855-1881)	1201
Полякова Наталья Викторовна Осуществление МВД России и его территориальными органами государственной миграционной политики Российской Федерации в современных условиях: проблемы и пути их решения.....	1207
Бондарь Елена Олеговна К вопросу о реализации механизма административно-правового регулирования в органах внутренних дел	1213
Пономарева Ольга Михайловна О проблемных вопросах организации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и возможностях их решения	1219
Ольшевская Анна Владимировна Компьютерная информация как объект административно-правовой охраны...	1226
Петрова Елена Анатольевна Осуществление общественного порядка сотрудниками патрульно-постовой службы	1232
Боронина Валентина Сергеевна Основные права и свободы участников дорожного движения	1238
Смолин Павел Витальевич Использование специального программного обеспечения «Паутина» в деятельности подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне: проблемы и пути решения.....	1242
Макеева Ирина Александровна Актуальные вопросы административной деятельности полиции по охране общественного порядка при проведении спортивных массовых мероприятий.....	1249
Ваганов Александр Эрнстович К вопросу о понимании и применении сотрудниками полиции отдельных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	1254
Носкова Юлия Николаевна Взаимодействие органов внутренних дел на транспорте с иными субъектами обеспечения транспортной безопасности при проведении массовых мероприятий.....	1259
Капустин Валерий Валентинович Применение сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия: соотношение административного и уголовного законодательства.....	1264

Соловьев Сергей Владимирович Беспилотное воздушное судно, как предмет административно-правового регулирувания: понятие и основные признаки.....	1270
Кызим Екатерина Руслановна Административно-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов	1277
Литвякова Светлана Викторовна Защита социального здоровья: миф или реальность?	1281
Растяпин Юрий Викторович Подготовка сотрудников органов внутренних дел и формирование профессиональных компетенций обучающихся сквозь призму научных трудов В.Д. Сорокина.....	1286
Карпушкин Артем Вячеславович К вопросу об общественном контроле за деятельностью МВД России и реализуемой посредством него оценке оказания органами внутренних дел Российской Федерации государственных услуг	1291
Лукичев Юрий Валерьевич О назревшей необходимости совершенствования административно-правового регулирования управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.....	1301
Сергеев Михаил Викторович Проблема повышения профессионального уровня сотрудников патрульно-постовой службы	1307
Павлова Людмила Владимировна Административно-правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства в области защиты прав и законных интересов детей	1312
Позднякова Елена Васильевна Вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность: основные подходы к пониманию по доктрине права и действующему законодательству.....	1318
Москаленко Станислав Александрович Проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений и пути их решения	1325
Хабибова Луиза Дантесовна Общая характеристика лиц, совершивших правонарушения в семейно-бытовой сфере	1333
Грищенко Тарас Алексеевич Отдельные вопросы административного регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий.....	1338

Шихалов Алексей Олегович Об особенностях порядка согласования публичных мероприятий в Российской Федерации	1344
Шнейдер Людмила Геннадьевна Особенности профилактической деятельности в отношении лиц, совершающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений	1352
Ленский Владимир Михайлович Понятие общего надзора полиции и цели его применения.....	1359
Старостин Александр Александрович Соотношения регистрационного и миграционного учета граждан с реализацией своих конституционных прав	1367
Шуликов Кирилл Андреевич Административно-правовые средства предупреждения распространения деструктивного контента в сети Интернет	1374
Булгакова Луиза Сираджеддиновна Роль органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности	1379
Васильева Ольга Михайловна Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти в период пандемии COVID-19	1384
Ляшенко Тарас Тарасович Правовые основы режима чрезвычайного положения в Германии в связи с кризисом, вызванным пандемией Covid-19 и его влияние на право граждан на мирные собрания	1389
Макарский Эдгар Хейрулахович Правовое регулирование административно-правовых режимов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия граждан	1395
Гоман Ольга Сергеевна Дегрессия доступности гражданского оружия: необходимость или избыточность регулирования	1401
Яхонтов Роман Николаевич Отдельные аспекты выработки управленческих решений в органах внутренних дел на основе криминологического прогнозирования ...	1407
Алешин Сергей Васильевич К вопросу предупреждения правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений.....	1412
Богачева Мария Валерьевна Административно-правовая характеристика обмена информацией органов внутренних дел с государственными органами	1417
Варгасов Виталий Константинович К вопросу об использовании материалов	

оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств по делам о правонарушениях экстремисткой направленности.....	1425
Пахомкин Андрей Игоревич	
Понятие жилого сектора в целях совершенствования мер по административному регулированию содержания животных	1431
Габдуллина Алия Расилевна	
Некоторые вопросы осуществления административного надзора сотрудниками органов внутренних дел.....	1438
Сотникова Юлия Васильевна	
О взаимодействии подразделений полиции на водном транспорте с Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России	1444
Степанова Ирина Александровна	
Система правовых дисциплин в процессе профессионального обучения сотрудников полиции.....	1450
Григорьева Ольга Олеговна	
Организационно-правовой механизм отработки пропущенных занятий курсантами ведомственных вузов (на примере образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний)	1454
Лаптев Дмитрий Алексеевич	
Субъект регистрации незаконных сделок с недвижимым имуществом	1460
Дрозд Алексей Олегович	
Функция управления как сложная правовая категория: особенности содержания и реализации	1465
Думов Нурлан Айгалиевич	
Подходы понимания современного казахстанского и зарубежного административного права.....	1470

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
Раздел I.
Теоретические проблемы
совершенствования публичного управления
и административного права

EDN: XZAHTM



Россинский Борис Вульфович,
профессор кафедры административного права и
процесса Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Организации, наделённые государственными полномочиями,
как субъекты публичного управления

Аннотация: в статье рассматриваются этапы развития концепций государственного управления. Особое внимание при этом уделяется новой кибернетически-синергетической концепции, рассматривающей государственное управление как совокупную деятельность органов государственного управления в его широком понимании и органов местного самоуправления. Делается вывод, что публичное управление основано на использовании этой концепции. Отмечается, что в последние годы важным направлением совершенствования управления страной явилось создание некоммерческих организаций, наделённых государственно-властными полномочиями. Высказывается суждение, что такие организации являются субъектами публичного управления.

Ключевые слова: публичная власть, публичное управление, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, государственные корпорации.

В соответствии с третьей частью статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. В ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» в развитие названного конституционного положения даётся понятие единой системы публичной власти, где в качестве её составных частей помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются также *иные* (курсив наш – Б. Р.) государственные органы.

С одной стороны, вызывает вопрос, можно ли было федеральным законом расширить положение Конституции РФ. Но, с другой стороны, следует обратить внимание, что, согласно норме Конституции РФ, в отношении органов местного самоуправления и органов государственной власти употребляется глагол «входят» в систему публичной власти, а не глаголы «составляют» или «образуют» эту систему. Однако, не вдаваясь в настоящей статье в более серьёзную дискуссию о допустимости или недопустимости подобного расширения текста Конституции РФ, убеждены, что в данном случае это полностью отвечает конституционному пониманию единой системы публичной власти. При этом следует подчеркнуть, что указанная конституционная норма и принятые в её развитие названный ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» помимо системы публичной власти фактически определили существование в стране также единой системы публичного управления.

Развитие концепций государственного управления за последние сто с лишним лет прошло три этапа. Первый этап – традиционная концепция, представляющая управление в узком смысле, т.е. исключительно как деятельность исполнительных органов [1].

Второй этап – кибернетическая концепция [1, 2], понимающая управление помимо прочего в широком смысле, т.е. как деятельность органов всех трёх ветвей государственной власти, а также иных государственных органов, т.е. органов, не входящих в конституционную триаду органов государственной власти (Администрация Президента РФ, Прокуратура РФ, Счётная палата РФ, Следственный комитет РФ, Центризбирком РФ, Государственный Совет РФ и др.). Именно последняя группа органов, получившая название в юридической литературе и законодательстве «иные государственные органы», указана в

вышеназванном ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

И, наконец, третий этап – современная, кибернетически-синергетическая концепция, рассматривающая государственное управление как совокупную деятельность органов государственного управления в его кибернетическом понимании и органов местного самоуправления. Такое управление, которое фактически является интегральным государственным управлением, собственно, и получило в литературе название публичного управления [3], хотя в законодательстве этот термин отсутствует.

Использование нами термина «кибернетически-синергетическая концепция» связано с тем, что в процессе публичного управления реализуются не только кибернетические, но синергетические подходы [1, 4]. Ведь, исходя из своей управленческой сущности, синергетическая парадигма предполагает самоорганизацию и самоуправление субъектов, объединённых достижением единой цели, что отвечает деятельности органов местного самоуправления вообще, и их исполнительных и распорядительных структур, в частности. Конечно, и при местном самоуправлении, особенно в работе муниципальных администраций, приходится ориентироваться на команды, поступающие по кибернетическим каналам прямой связи сверху. Однако без принятия собственных управленческих решений, сформулированных на основе реализации синергетических подходов, при местном самоуправлении, а, следовательно, и в публичном управлении в целом не обойтись.

Анализ развития подходов к государственному управлению показывает, что по мере перехода от одной государственно-управленческой концепции к другой всегда происходило как определённое расширение спектра субъектов государственного управления, так и значительное увеличение их числа. Это объяснимо, исходя из информационной парадигмы управленческого процесса, в соответствие с которой рост количества субъектов управления и соответствующее усложнение конфигурации каналов прямых и обратных связей в системе управления обуславливают повышение его эффективности, на что и направлена разработка новых концепций государственного управления.

И если указанные в ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» такие субъекты публичной власти (а, следовательно, и субъекты государственного управления в его интегральном понима-

нии, другими словами, субъекты публичного управления), как органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ и иные государственные органы, были известны при описании государственного управления, то упоминание об органах местного самоуправления, тем более в их совокупности, в качестве составной части системы публичной власти значительно расширяет число субъектов публичного управления.

Вместе с тем перечень субъектов государственного управления в последние 15 лет обогатился помимо государственных органов и некоммерческими организациями, наделённые государственными полномочиями. Поскольку многие публичные, общественно важные функции в силу их огромного значения для развития и существования государства требуют оптимального сочетания централизованных и децентрализованных подходов к осуществлению их деятельности, важным направлением совершенствования государственной системы управления, явилось создание самостоятельных организаций (в том числе преобразованных из федеральных агентств), выполняющих соответствующую работу, но реализующих при этом необходимые государственно-властные полномочия.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом) было упразднено, а его полномочия и активы переданы в некоммерческую организацию – Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом». В настоящее время Государственную корпорацию «Росатом» – это холдинг, объединяющий более 4300 предприятий атомной отрасли, атомные электростанции, атомный ледокольный флот и др. Корпорация имеет счета в банках, распоряжается своими доходами для реализации целей её деятельности, осуществляет многие внешние властные полномочия, в том числе правовое нормативное регулирование в руководимой сфере. А, согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»», Федеральное агентство по космической деятельности «Роскосмос» было преобразовано в Госкорпорацию. Подобных примеров ещё немало.

В деятельности таких организаций по аналогии с органами местного самоуправления осуществляется конвергенция кибернетических (централизованных) и синергетические (децентрализованных)

подходы. Плюсом этого является то обстоятельство, что негосударственные юридические лица, которым свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, как правило, обладают и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей. Естественно, что они включаются в систему государственного управления.

В этой связи думается, что организации, наделённые государственными полномочиями, должны также рассматриваться и как субъекты публичного управления. Однако в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» ничего не говорится о причастности к субъектам единой системы публичной власти подобных организаций. А ведь это не только государственные корпорации, но и публично-правовые компании (например, Военно-строительная компания, Российский экологический оператор), государственные внебюджетные фонды (Социальный фонд России, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования), государственные компании (Аэрофлот, Газпром, Роснефть, Ростелеком и др.).

Конечно, федеральными законами бесконечно, расширять конституционное понимание системы публичной власти нельзя. Но, видимо, исходя из этого стратегического конституционного подхода, следует рассматривать более широко не саму систему публичной власти, а систему публичного управления. Допускаем, что вопросам публичного управления может быть посвящён самостоятельный федеральный закон. На исследовании этой проблемы желательно сосредоточить сейчас научные коллективы.

© Россинский Б. В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. М.: Норма, 2023. С. 20–167.
2. Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Тайдекс Ко, 2002. С. 25–49.
3. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003. С. 11–25.
4. Хакен Г. Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам. М.: УРСС: ЛЕНАНД, 2014. С. 23–55.



Степаненко Юрий Викторович,
*профессор кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Особенности новой модели государственной научной аттестации

Аннотация: *в статье анализируются реализованные и формулируются новые предложения и рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования реализации права самостоятельного присуждения ученых степеней, предоставленного ряду ведущих научных организаций и образовательных организаций высшего образования, обеспечивающие возможность перехода к вариативным формам создания диссертационных советов в соответствии с приказами Минобрнауки России, а также вариативность форм представления в такие советы диссертационных работ.*

Ключевые слова: *государственная научная аттестация, диссертационные советы, разовый диссертационный совет, самостоятельное присуждение ученых степеней.*

Любая социальная система, взаимодействуя с другими системами и испытывая возмущающие воздействия внешней среды, а также внутренних дестабилизирующих факторов, стремится к достижению равновесия и развитию. В этом смысле не является исключением и система государственной научной аттестации. В числе наиболее значимых преобразований в ней последних лет можно отметить укрупнение научных специальностей и утверждение их новой номенклатуры; утверждение новых критериев к соискателям ученых степеней и членам диссертационных советов; распределение рецензируемых журналов для соискателей ученых степеней по категориям, установление порядка опубликования в рецензируемых научных изданиях

основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней и др.

Важным событием в формировании современной модели государственной научной аттестации и одновременно значимым шагом в сторону демократизации отношений в области государственного управления наукой стало принятие Федерального закона от 23.05.2016 № 148-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике». Этим законодательным актом ведущим и наиболее авторитетным научным организациям, и образовательным организациям высшего образования, на базе которых действуют диссертационные советы, предоставлены полномочия по самостоятельному присуждению, лишению и восстановлению ученых степеней в рамках системы государственной научной аттестации. По существу, речь идет о передаче таким организациям части полномочий в этой области, ранее осуществляемых Правительством РФ и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области науки и высшего образования.

Не удивительно, что такой жест доброй воли законодателя придал мощный импульс локальному нормотворчеству, структурным и функциональным преобразованиям в организациях, занявших «место под солнцем» в таком важном сегменте государственного управления научной деятельностью, как государственная научная аттестация и оценка научной квалификации. При этом эффект автономии организаций в этой части был существенно усилен за счет предоставленного законодателем широкого выбора дискреционных решений.

Представляется, что такая тактика Правительства РФ как субъекта законодательной инициативы была не случайной, а анализируемые инновационные меры правового и организационного характера в определенном смысле являются управленческим экспериментом. На это, в частности, указывает тот факт, что упомянутая законодательная новелла была распространена не на всех субъектов системы государственной научной аттестации, а только на ограниченный их круг, хотя он и динамично расширяется. Кроме того, ВАК при Минобрнауки России рекомендует провести по истечении трехлетнего периода реализации эксперимента по созданию «разовых» диссертационных советов его анализ, обсудив итоги на расширенном заседании ВАК совместно с Российской академией наук.

В последствиях, наступивших в результате реализации соответствующих законодательных предписаний и дозволений на протяжении 2016-2023 гг., можно выделить как положительные, так и отрицательные компоненты.

С одной стороны, достаточно ценным интеллектуальным продуктом коллективного творчества научных организаций и организаций высшего образования стали оригинальные идеи и решения, связанные с повышением доступности аттестационных процедур и внедрением новых инструментов оценки научной квалификации. Они стали предметом детального анализа Департамента аттестации научных и научно-педагогических работников Минобрнауки России, а также обеспечивающего научное сопровождение этого управленческого проекта временного творческого коллектива ученых-юристов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Результаты анализа положены в основу определения наиболее конструктивных, оптимальных локальных практик и моделей, а также выработки предложений по правовому оформлению единства основных требований в этой области.

С другой стороны, изобретательность участников «управленческого эксперимента» привела к появлению в локальном правовом регулировании самых разнообразных форм, методов, условий и требований, связанных с аттестационными процедурами, оценкой научной квалификации, и их вариативности. При этом в анализируемом сегменте локального нормотворчества обнаружился дисбаланс, связанный с некоторой противоречивостью, пробельностью или, наоборот, избыточностью регулирования. Примечателен тот факт, что за последние годы значительно увеличилось количество изменений, вносимых в локальные нормативные правовые акты организаций, обладающих правом самостоятельного присуждения ученых степеней: с 2016 до 2021 гг. внесено более 200 изменений, в период с 2021 по 2023 гг. – более 400.

С учетом возрастающего количества субъектов отношений по самостоятельной реализации новых форм государственной научной аттестации, указанные и некоторые другие обстоятельства обусловили возникновение серьезных вызовов, рисков и затруднений в координации и контроле деятельности таких организаций вплоть до угрозы снижения управляемости ими со стороны Минобрнауки России. Добавим к этому реальную опасность возникновения коррупциогенных факторов в результате использования аттестационных инстру-

ментов и процедур, оказавшихся вне контроля центрального аппарата Министерства и ВАК при Минобрнауки России.

Представляется, что в сложившейся ситуации и с учетом приобретенного нормотворческого и правоприменительного опыта вектор организационной и функциональной автономизации научных организаций и организаций высшего образования в системе государственной научной аттестации должен быть смещен в сторону поиска «золотой середины» в вертикали управления, баланса государственных, корпоративных и частных интересов, форм и пределов ответственности организаций за последствия самостоятельно принятых ими решений, исключения рисков мелкотемья и заорганизованности, а также возможных проявлений коррупции в анализируемой области отношений.

Промежуточные результаты эксперимента подтверждают наличие запроса со стороны получивших самостоятельность организаций на общенормативное обеспечение потребностей государственной научной аттестации. Первым шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 07.10.2022 № 397-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 11 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которым Минобрнауки России наделено полномочиями по осуществлению мониторинга и контроля деятельности диссертационных советов организаций, обладающих правом самостоятельного присуждения ученых степеней, в том числе правом приостанавливать или возобновлять деятельность таких советов. Порядок реализации указанных полномочий утвержден приказом Минобрнауки России от 04.05.2023 № 478.

В заключительном отчете Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) о выполнении в 2022 году работы по научно-методическому и ресурсному обеспечению системы образования содержится Прогноз развития правовой основы и правоприменительной практики в сфере самостоятельного присуждения ученых степеней с учетом полученных данных о ключевых трендах, складывающихся в процессе становления новой модели государственной научной аттестации в 2016-2021 гг. В соответствии с прогнозными оценками и расчетами в 2022-2023 годах выработаны определенные нормотворческие предложения, значительная часть которых к настоящему времени уже реализована.

Анализ локальных нормативных правовых актов организаций, реализующих право самостоятельного присуждения ученых степеней, показал, что наибольшее распространение в таких организациях получили два типа диссертационных советов: 1) советы с постоянным числом членов (созданы в 19 организациях); 2) разовые диссертационные советы, создаваемые под защиту диссертации (созданы в 13 организациях). В 9 организациях допускается одновременное создание разовых советов и советов с постоянным составом.

Необходимо отметить, что наибольшее количество защит проводится в постоянно действующих диссертационных советах (в среднем втрое больше, чем в разовых советах). Однако создание и функционирование разовых советов стало важной тенденцией в поиске новых методологических и правовых подходов к формированию диссертационных советов. Переход от предписывающей к дозвоительной форме регулирования в этой части позволил повысить доступность аттестационных процедур для большего количества организаций и соискателей ученых степеней, особенно в территориально удаленных регионах страны, увеличить число представляемых к защите диссертаций. Соответственно актуализировалась потребность трансфера такого «гибкого» механизма в федеральную систему государственной научной аттестации. То обстоятельство, что ведущие научные организации и университеты в настоящее время оказались не вполне готовыми к эффективному локальному правовому и методическому обеспечению новой вариативной модели, не послужило препятствием к ее закреплению в нормативных правовых актах федерального уровня. В частности, постановлением Правительства РФ от 26.10.2023 № 1786 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» пункт 6 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, дополнен абзацами следующего содержания:

«На базе организации, где соискателем ученой степени выполнялась диссертация, может быть создан диссертационный совет по одной научной специальности для защиты такой диссертации (далее - разовый диссертационный совет). Особенности создания и функционирования разовых диссертационных советов определяются положением о диссертационном совете.

Требования настоящего Положения, регламентирующие деятельность диссертационных советов, права и обязанности организаций, на

базе которых они созданы, распространяются на разовые диссертационные советы, если иное не установлено настоящим Положением.».

Необходимо отметить, что в анализируемом акте Правительства РФ уже отражены некоторые особенности создания и функционирования разовых диссертационных советов:

а) запрет на представление в разовый диссертационный совет диссертации, оформленной в виде научного доклада;

б) представление соискателем ученой степени в разовый диссертационный совет диссертации в виде научного доклада как основание для отказа в приеме диссертации к защите;

в) предписание о том, что заседание разового диссертационного совета считается правомочным при соблюдении общих требований к кворуму, предъявляемых ко всем диссертационным советам, а также при условии присутствия на нем не менее 5 членов разового диссертационного совета;

г) положение о том, что при положительном решении по результатам защиты диссертации разовый диссертационный совет не позднее 2 месяцев до дня окончания срока, на который этому совету установлены полномочия, направляет в Минобрнауки России на бумажном носителе с сопроводительным письмом оригинал заключения диссертационного совета о присуждении ученой степени, а также размещает в электронном виде материалы аттестационного дела и текст диссертации соискателя ученой степени в федеральной информационной системе государственной научной аттестации;

д) запрет разовому диссертационному совету, принявшему по результатам защиты диссертации решение о присуждении соискателю ученой степени кандидата наук, на возбуждение перед Минобрнауки России ходатайства о разрешении представить ту же диссертацию к соисканию ученой степени доктора наук;

е) правило о том, что в случае снятия с рассмотрения диссертации, принятой к защите разовым диссертационным советом, такой совет прекращает свою деятельность в порядке, установленном положением о диссертационном совете.

Установлены требования, предъявляемые к составу разового диссертационного совета. В нем должно быть не менее одной трети специалистов от общего количества членов разового диссертационного совета, основным местом работы которых более двух лет, предшествующих дате подачи ходатайства о создании разового диссертационного совета, является организация, на базе которой создается разо-

вый диссертационный совет. В состав разового диссертационного совета на основании заключения экспертного совета ВАК дополнительно могут быть включены специалисты по теме защищаемой диссертации. Общее количество членов разового диссертационного совета должно быть не менее пяти человек и не более девяти человек, являющихся специалистами по тематике защищаемой диссертации.

Основным местом работы председателя разового диссертационного совета должна быть организация, на базе которой создается разовый диссертационный совет. Установлено, что разовый диссертационный совет создается на срок не более одного года.

Анализ деятельности диссертационных советов организаций, реализующих право самостоятельного присуждения ученых степеней, показывает, что удельный вес диссертаций возрос с 11,6% до 24,8%, свидетельствуя о достаточно высокой степени адаптивности локальных аттестационных механизмов. За период с 2020 по 2022 г. прирост числа защищаемых диссертаций для организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней, составил 66,8%, по докторским диссертациям – 105,4%.

Необходимо отметить, что представление диссертаций исключительно в форме рукописи не всегда было традиционным явлением в практике регулирования государственной научной аттестации. В соответствии с Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.01.2002 № 74, соискатель ученой степени доктора наук мог представить диссертацию в виде специально подготовленной рукописи, научного доклада или опубликованной монографии; соискатель ученой степени кандидата наук - в виде специально подготовленной рукописи или опубликованной монографии. Положением о присуждении ученых степеней было установлено, что соискатель ученой степени представляет диссертацию на бумажном носителе на правах рукописи. С 5 мая 2016 года предусмотрена дополнительная обязанность – представлять диссертацию и в электронном виде (постановление Правительства РФ от 21.04.2016 № 335). Норма, предоставляющая возможность оформления диссертации на соискание ученой степени доктора наук в виде научного доклада, была вновь введена постановлением Правительства РФ от 20.03.2021 № 426.

Нетрудно заметить, что регулятор практически всегда тяготел к вариативности форм представления диссертационных работ. В этом смысле не является исключением период, связанный с наделением

ряда ведущих научных организаций и организаций высшего образования правом самостоятельного присуждения ученых степеней. По состоянию на 2022 г. из 32 организаций, обладающих таким правом, в 21 организации закреплён формат подготовки диссертаций в виде рукописи, а в 8 организациях предусмотрена форма защиты диссертации, отличная от представления рукописи (по совокупности публикаций; по докладу, подготовленному на основе опубликованных работ; на основе монографии и др.).

Тенденция к созданию в системе самостоятельного присуждения ученых степеней альтернативных способов представления и защиты диссертаций оценивается положительно. Более того, экстраполируя наиболее прогрессивные инструменты оценки научной квалификации на традиционную модель государственной научной аттестации, регулятор стремится обеспечить еще большую доступность аттестационных процедур. В частности, в пункт 15 Положения о порядке присуждения ученых степеней постановлением Правительства РФ от 26.10.2023 № 1786 внесено изменение, в соответствии с которым в виде научного доклада может быть оформлена не только диссертация на соискание ученой степени доктора наук, но и диссертация на соискание ученой степени кандидата наук, подготовленная при освоении программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) по очной форме обучения и представленная к защите в период освоения такой программы или в течение одного года после ее освоения по научным специальностям, определяемым Комиссией.

В указанном пункте также установлено, что «диссертация в виде научного доклада представляет собой краткое обобщенное изложение результатов проведенных соискателем ученой степени исследований и разработок, известных широкому кругу специалистов».

В этой правовой норме представляется не вполне корректной формулировка «известных широкому кругу специалистов». На наш взгляд, известность исследований и разработок соискателя ученой степени широкому кругу специалистов не является достаточным основанием для оформления диссертации в виде научного доклада. Действительно, известность научных результатов – оценочный критерий их качества. Однако, по нашему мнению, указанные исследования и разработки должны быть не просто известны широкому кругу специалистов (при таком подходе они имеют лишь количественную

оценку), но и получить признание соответствующего научного сообщества (юридического, экономического, психологического и др.).

В настоящее время основным показателем известности публикаций соискателя является количество цитирований его работ в РИНЦ и международных базах научного цитирования Scopus, Web of Science и др. Однако это исключительно формальный подход. Можно предположить, что в научных работах, цитирующих многочисленные публикации соискателя, содержится обоснованная и справедливая критика его идей, точек зрения, подходов и позиций, вплоть до их неприятия научным сообществом.

В статье 8 Федерального конституционного закона от 21.06.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» говорится, что «судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, обладающий признанной высокой квалификацией в области права...». Невозможно даже предположить, что все судьи Конституционного Суда получили признание своей высокой квалификации в области права по количеству опубликованных ими научных работ.

Хорошо иллюстрирует сложившуюся ситуацию в юридическом научном сообществе аналитический отчет «Академические репутации и социальный портрет российских ученых-юристов», в котором впервые использованы и соотнесены две базы данных – результаты опроса и библиографические показатели РИНЦ. В нем говорится: «Сравнение репутационного рейтинга с формальными показателями публикационной активности ученых-юристов и цитируемости их трудов показывает, что для лидеров рейтинга связь этих показателей работает: чтобы стать известным юристом, нужно довольно много писать и быть востребованным. Среди тех, кто попал в топ-30 рейтинга, нет авторов, мало цитируемых и редко пишущих. Однако в нашей базе были авторы, публикующиеся и цитируемые ничуть не меньше, чем лидеры репутационного рейтинга, но никем из опрошенных не названные. Это делает статистически слабой связь формальных показателей и голосования о репутационной известности» [1, с. 4].

И в продолжение: «Некоторые авторы инициируют массовое производство и статей, и ссылок на них (так называемые «цитатные картели»). Поэтому важным индикатором является и известность ученого в его научной дисциплине, которую можно измерить опросным методом. Таким образом, репутационный рейтинг — это частота

упоминания ученого коллегами в ходе прямого опроса. Библиографические же рейтинги — это количество публикаций и количество ссылок на них в системе РИНЦ» [1, с.6].

В связи с изложенным предлагается следующая редакция проанализированной нормы: «Диссертация в виде научного доклада представляет собой краткое, обобщенное изложение результатов проведенных соискателем ученой степени исследований и разработок, получивших признание широкого круга специалистов.».

Конечно, замена слова «известность», выражающего лишь количественную оценку явления, словом «признание», означающим оценку по достоинству, добавит работы индивидуальным и коллективным субъектам, осуществляющим оценку научной квалификации. Научные труды надо будет не просто считать, но и тщательно изучать. Ведь не случайно в пункте 45 Положения о присуждении ученых степеней предусматривается, что «для принятия решения о выдаче соискателю ученой степени диплома кандидата или доктора наук или об отмене решения диссертационного совета о присуждении ученой степени и об отказе в выдаче диплома кандидата или доктора наук Министерство науки и высшего образования Российской Федерации на основании заключения экспертного совета вправе запросить в диссертационном совете или в организации, на базе которой функционировал разовый диссертационный совет, публикации соискателя для уточнения основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени, требования к которым установлены пунктами 11 и 13 настоящего Положения, а также иные материалы, подтверждающие соответствие диссертации критериям, установленным пунктами 9 и 10 настоящего Положения».

Это правило конкретизировано в новых изменениях, внесенных в Положение о совете по защите диссертаций: «По запросу Минобрнауки России, направленному в соответствии с пунктом 45 Положения о присуждении ученых степеней, диссертационный совет или организация, на базе которой функционировал разовый диссертационный совет, не позднее 15 дней со дня получения запроса представляет в Минобрнауки России публикации соискателя для уточнения основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени, требования к которым установлены пунктами 11 и 13 Положения о присуждении ученых степеней, а также иные материалы, подтверждающие соответствие диссертации критериям, установленным пунктами 9 и 10 Положения о присуждении ученых степеней.».

В настоящее время продолжается работа по совершенствованию нормативного правового регулирования на федеральном уровне, направленная на обеспечение трансфера эффективных инструментов оценки научной квалификации, доступности аттестационных процедур в условиях расширения субъектного состава отношений по реализации новых форм государственной научной аттестации, сложившихся при реализации права самостоятельного присуждения ученых степеней в ведущих научных и образовательных организациях высшего образования.

© Степаненко Ю.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бочаров Т.Ю., Ходжаева Е.А. Академические репутации и социальный портрет российских ученых-юристов / под ред. К.Д. Титаева – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2022. – (Аналитические записки по проблемам правоприменения; вып. 4 (2022)). - С. 4,6.



Уманская Виктория Петровна,
профессор департамента публичного права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, доцент

Перспективы развития доктрины прав человека

Аннотация: *в статье рассматриваются причины и основания для развития современной доктрины прав человека. Показано, что развитие доктрины прав граждан происходит под воздействием потребностей правовой реальности, в результате социально-экономических и культурно-нравственных изменений. Обосновывается необходимость конституционного закрепления дополнительных гарантий защиты прав граждан. Анализ конституционно-правовых норм свидетельствует о том, что конституционные ценности, принципы и конституционные идеи обеспечивают необходимую основу для дальнейшего развития доктрины прав граждан.*

Ключевые слова: *права и свободы человека, конституция, конституционные ценности и принципы, правовая реальность, суверенитет.*

Теоретические основы прав граждан - являются юридической базой для дальнейшего правового регулирования всей государственно-властной деятельности. Именно исходя из закреплённых и гарантированных прав граждан принимаются решения органов государственной власти, которые облакаются в предусмотренную законом юридическую форму: правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные. Органы государственной власти на основе установленных административных процедур осуществляют свои функции и полномочия, предоставляют гражданам государственные услуги в целях содействия реализации прав и свобод граждан.

Объем, содержание и качество государственного управления напрямую зависят от существующего понимания доктрины прав человека.

Доктрина прав человека трансформируется под воздействием сложившихся объективных реалий, социально-экономического и культурно-нравственного развития наряду с происходящим развитием правовых концепций.

Познание современного общества, состояния нашей цивилизации невозможно без погружения в исторические пласты человеческой культуры. Как справедливо отметил Г.В. Мальцев: «В понимании права выражен опыт человеческой культуры и цивилизации» [5, с.419].

На каждом из исторических этапов зарождавшиеся культурные традиции во всей сложности и многообразии находили своё отражение в праве, правовой культуре и правосознании. Сама основа правового развития базируется на таких понятиях и институтах культуры, религии, этики и морали как «добродетель», «благочестие», «справедливость», «свобода», «порядок», «право», «закон».

Изучение культурных традиций, правовых культур, религиозно-правовых норм, на основе которых развивались различные цивилизации даёт представление об основах порядка, охватывающего устройство мира, и в том числе человеческие отношения.

Правовое регулирование возникающих между людьми отношений, на основе действующего законодательства, обуславливает реальность права. Право приобретает реальность, когда оно облекается во внятную юридическую форму, получает внешнее выражение [3, с.152].

«Реальность права для многих юристов прошлого и настоящего - это реальность действующего законодательства, а также правоотношений, возникающих между людьми при применении этого законодательства» [2, с.22].

Вместе с тем право не ограничивается и не исчерпывается рамками правового регулирования в границах позитивного права.

Поэтому следует отметить, что в естественно-правовых концепциях в противовес «реальному праву» выделяется «правовая реальность».

Правовая реальность, как правовое бытие, представляет собой совокупность явлений, отношений и процессов в которых присутствует право.

Правовая реальность включает в себя многочисленные элементы жизни социума, такие как правовые основы политической жизни об-

щества, правовые учения, концепции и правовые взгляды, правовая психология, правосознание и другие.

Именно в правовой реальности зарождаются новые права.

Развивающиеся нормы этики и морали, требования справедливости, постоянно «испытывают на прочность» нормы позитивного права, требуя официального признания все новых и новых прав.

Зарождение нового конституционного права всегда связано с тем, что в обществе есть запрос на свободу, на более высокую культуру развития.

Права человека реально существуют, вне зависимости от их правового закрепления в законодательно.

Если бы права человека не существовали в правовой реальности, то тогда понятие конституционных прав ограничивалось бы тем, что перечислено в тексте Конституции РФ.

Подтверждением этому является важнейшая конституционная идея, согласно которой перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 55 Конституции РФ). Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (часть 2 статьи 17 Конституции РФ).

Обладая довольно высокой степенью абстракции и качеством системности, Конституция РФ позволяет не только выразить всю смысловую и содержательную глубину, но и оставаться живой правовой материей, развивающейся во взаимосвязи с потребностями общества.

Конституционно-правовое регулирование невозможно абстрагировать (изолировать) от влияний политических, экономических, социальных, религиозных и этических процессов и рассматривать в духе кезльзеновской чистоты права.

Складывающаяся международно-правовая обстановка обусловила необходимость конституционного закрепления дополнительных гарантий защиты прав граждан (прежде всего социальных), повышения эффективности системы публичного управления, а также укрепления суверенитета Российской Федерации.

Конституционные изменения, принятые в 2020 году, в полной мере были обусловлены объективной потребностью в трансформации государства и права в современных условиях.

К сожалению, международные стандарты, в том числе в области защиты прав человека, стали использоваться скорее в качестве ин-

струмента геополитической борьбы, а не в целях утверждения демократии и верховенства права.

Отмеченные тенденции, определяют все более очевидное стремление народов и государств развивать свою собственную доктрину ценностей и обличать ее в конституционно-правовые рамки.

Конституция РФ содержит многослойное и иерархическое построение конституционных ценностей, принципов и конституционных идей по обеспечению прав граждан. Н.С. Бондарь приводит такое определение: «Конституционные ценности — не только общетеоретическая, доктринально-гносеологическая категория, но и категория действующего права» [1, с.7].

В основе доктрины прав человека лежат прежде всего конституционные идеи и ценности, отражающие на современном этапе уровень развития и потребности общества.

Статья 2 Конституции РФ провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Кроме того, ряд ценностей содержится в преамбуле Конституции РФ, например, такие как: стремление к процветанию страны, вера в добро и справедливость, утверждение гражданского мира и согласия.

Конституционные ценности - как объекты реальной действительности, признаны и нашли закрепление в Конституции РФ. Они гарантируются, охраняются и защищаются государством.

Внесённые в Конституцию РФ изменения существенно расширили круг конституционных ценностей и их функциональное назначение.

В статье 67.1 Конституции РФ нашли отражения важнейшие духовно-нравственные ценности. Эта статья провозглашает, что Российская Федерация, объединённая тысячелетней историей, хранит память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога. Российская Федерация сохраняет преемственность в развитии Российского государства; признает исторически сложившееся государственное единство; чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды.

Конституция РФ подтверждает важность и значение правовой памяти общества, которая объединяет в себе ценности, обычаи, традиции, стандарты и образцы социальной и правовой психологии.

Правовая память общества выступает объективным условием, детерминирующим актуальное современному этапу состояние нормативной системы.

Такой способ конструирования прав граждан обеспечивает с одной стороны гибкость в развитии и расширении прав, а с другой стороны обеспечивает неуклонные гарантии сохранности, защищённости и реализации перечисленных во второй главе Конституции РФ прав граждан.

Преобладавшая до недавнего времени идеология либерализма, задававшая стандарты в области защиты прав человека, в том своём проявлении, которое придаётся либерализму современной практикой западных государств, более не способна предоставить необходимой методологической базы для решения современных мировых общественных проблем.

В этой связи особое значение приобретает сохранение правопорядками присущих им особенностей историко-правового развития и характерных черт, составляющих конституционную идентичность. Данная концепция не исключает необходимость формирования модели сбалансированного взаимовлияния национального и наднационального права.

Выступая объектом международного сотрудничества, права человека не теряют своей национально-политической, религиозной и этической составляющих. Данный подход нашёл своё отражение в утверждённой Президентом весной этого года обновлённой Концепции внешней политики Российской Федерации [6].

Концепт конституционной идентичности можно рассматривать, с одной стороны, как политическую доктрину, выражающуюся в необходимости отстаивания национальных, исторических, культурных ценностей в условиях универсализации и глобализации, а с другой стороны – как юридическую концепцию, появившуюся в конституционной судебной правоприменительной практике и доктрине конституционного права в качестве реакции на объективные политические процессы [4].

Представляется, что стремление государств развивать свою собственную доктрину ценностей будет способствовать тому, что громкие и во многом декларативные формулировки прав граждан будут детализироваться. При этом фундаментальные права граждан получат дополнительный импульс к развитию, поскольку их реализация будет гарантирована не только на уровне универсальных международных

договоров, но и конкретными внутригосударственными правовыми актами и механизмами.

Имея универсальный характер, Конституция РФ приобретает значение общеправового мировоззрения, государственной идеологии и национальной идеи.

Благодаря этому Конституция РФ обеспечивает стабильность, устойчивость, силу и прочность, успешное развитие нашего общества и государства, прав и свобод человека и гражданина, сохранение конституционных ценностей.

Таким образом, конституционные ценности, идеи и принципы обуславливают необходимые и достаточные условия для формирования правовой реальности и служат основой для дальнейшего развития доктрины прав человека.

© Уманская В.П., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бондарь Н. С. Особенности юридической природы конституционных ценностей как категории действующего права // Учёные записки Санкт-Петербургской академии управления и экономики. Специальный выпуск по материалам Международной научно-практической конференции «Проблемы дальнейшего совершенствования конституционно-правового статуса субъектов образовательных правоотношений» 2011. № 2 (32). С. 7.

2. Гаджиев Г. А. «Правовая реальность и реальность прав человека с учетом культурной идентичности» // Право и государство культурологическое измерение: VI Международная научно-практическая конференция, 26 ноября 2021 г. / научные редакторы: Р. А. Ромашов, З. Н. Каландаришвили, В. А. Ковалев. — Санкт-Петербург: СПбГУП, 2021. С-22.

3. Кауфман А. Онтологическая структура права // Российский ежегодник права. 2008 - №1 с. 152.

4. Клишас: Суверенитет, самостоятельность, целостность России – безусловны // Российская газета от 09.06.2020 года.

5. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы - М., Прометей, 1999, 419 с.

6. Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».



Понкин Игорь Владиславович,
*профессор кафедры
административного права и процесса
Московского государственного
юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор*

Об административно-правовом скептицизме

Аннотация: *статья посвящена теме понятия и значения административно-правового скептицизма. Автор вводит (точнее – ре-актуализирует) это понятие, указывая, что в лексической конструкции «административно-правовой скептицизм» лексема «скептицизм» связана с административно-правовой семантикой по признаку относимости к этой сфере, а не по признаку выделения какого-то нового чисто административно-правового феномена или элемента. В статье дано авторское определение названного понятия.*

Ключевые слова: *административно-правовой скептицизм, государственное управление, административное право, принцип разумной рациональности публичного управления, правовая аналитика.*

Число скептиков повсюду возрастает, так же как и сомнений в достижимости высокой организованности и порядка средствами, доступными современному человечеству.

Мальцев Г.В. Социальные основания права [1].

Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности», утверждённый Постановлением Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 № 2ПК и содержащий следующий императив: «Профессиональное суждение предполагает формирование мнения в условиях значительного уровня неопределённости на основе имеющихся знаний и опыта и включает проявление профессионального скептицизма. Профессиональный скептицизм включает в себя критическую оценку полученных в

ходе аудита эффективности доказательств, в том числе оценку доказательств или информации, ставящих под сомнение иные аудиторские доказательства», реактуализировал и придал мощный импульс вопросу об административно-правовом скептицизме – профессиональном скептицизме в государственном управлении. Этот вопрос – один из самых не исследованных в административно-правовой науке и государственно-управленческой науке, но главное – один из самых нелюбимых в практике государственного управления.

Подчеркнём здесь во избежание недопониманий: в лексической конструкции «административно-правовой скептицизм» лексема «скептицизм» связана с административно-правовой семантикой – **по признаку относимости к указанной сфере**, а не по признаку выделения какого-то нового чисто административно-правового феномена или элемента (о том речь не идёт).

Нельзя сказать, что акт Коллегии Счётной палаты РФ был первым такого рода. Есть и более ранние образцы.

Понятие и императив профессионального скептицизма давно уже всё более входит в обиход аудиторской деятельности, нашли своё отражение в следующих актах: Международный стандарт обзорных проверок 2400 (пересмотренный) «Задания по обзорной проверке финансовой отчётности прошедших периодов» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н; ред. от 16.10.2023); Международный стандарт заданий, обеспечивающих уверенность 3000 (пересмотренный) «Задания, обеспечивающие уверенность, отличные от аудита и обзорной проверки финансовой информации прошедших периодов» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н); Международный стандарт аудита 600 (пересмотренный) «Особенности аудита финансовой отчётности группы (включая работу аудиторов компонентов)» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 16.10.2023 № 166н); Международный стандарт аудита 220 (пересмотренный) «Управление качеством при проведении аудита финансовой отчётности» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 16.10.2023 № 166н) (ред. от 16.10.2023); Международный стандарт аудита 315 (пересмотренный, 2019 г.) «Выявление и оценка рисков существенного искажения» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 27.10.2021 № 163н; ред. от 16.10.2023); Между-

народный стандарт аудита 540 (пересмотренный) «Аудит оценочных значений и соответствующего раскрытия информации» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 30.12.2020 № 335н; ред. от 16.10.2023); Международный отчёт о практике аудита 1000 «Особенности аудита финансовых инструментов» (введён в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н; ред. от 16.10.2023), ряд др.

В любом случае, указанный акт Коллегии Счётной палаты Российской Федерации основан на Распоряжении Правительства РФ от 31.12.2020 № 3709-р «Об утверждении Концепции развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года», потребовавшем в разделе 5 оценки проявления профессионального скептицизма для преодоления формальных подходов при осуществлении внешнего контроля (надзора) за аудиторской деятельностью. А Распоряжение Правительства РФ – это уже ориентир и для всей системы государственного управления, не только в части государственного контроля и надзора.

Согласно пунктам 22 и А17 – А19 Кодекса профессиональной этики аудиторов (приложение к протоколу заочного голосования Совета по аудиторской деятельности от 21.05.2019 № 47; ред. от 17.11.2021), практикующий специалист обязан планировать и выполнять задания с применением профессионального скептицизма и учитывая возможное наличие обстоятельств, результатом влияния которых станет существенное искажение финансовой отчётности. Профессиональный скептицизм необходим для критической оценки доказательств в ходе обзорной проверки. Он включает выяснение причин расхождений и изучение противоречивых доказательств, а также критическую оценку ответов на запросы и другой информации, полученной от руководства и лиц, отвечающих за корпоративное управление. Он также включает анализ достаточности и надлежащего характера доказательств, полученных в обстоятельствах, в которых выполнялось задание. Профессиональный скептицизм подразумевает повышенное внимание к таким факторам, как: доказательство, противоречащее другим полученным доказательствам; информация, ставящая под сомнение надёжность документов и ответов на запросы, которые должны использоваться в качестве доказательств; признаки, которые могут свидетельствовать о возможных недобросовестных действиях; любые иные обстоятельства, которые могут свидетельствовать о

необходимости выполнения дополнительных процедур. Применение профессионального скептицизма на протяжении всей обзорной проверки практикующим специалистом необходимо для снижения следующих рисков: риск необнаружения необычных обстоятельств; риск чрезмерного обобщения при формировании выводов на основе полученных доказательств; риск использования неверных допущений при определении характера, сроков и объёма процедур, выполняемых в ходе обзорной проверки, и оценке их результатов.

Аргументов в пользу необходимости административного критического сознания и мышления, скептицизма в государственном управлении каждый специалист только на примере своей сферы в миг отыщет великое множество.

Концепт административно-правового скептицизма проистекает из:

- принципов разумной рациональности, этичности и нравственности публичного управления [2];
- общего концепта аналитико-критического мышления [3];
- логики;
- здравого смысла.

В последние годы академический интерес к критическому мышлению в государственном управлении и в праве претерпел существенные трансформации и существенно возрос. Можно упомянуть концепт критического мышления Франца Омара Фанона в его книге 1952 года «Чёрные шкуры, белые маски» [4], концепт критического сознания Пауло Фрейре 1970 года [5], концепт административного критического сознания Кристины Райт Филдс и Аддрена Коньерса [6]. Но прежде всего, конечно, это великое множество науковедческой и научно-инструктивной литературы, выходявшей в свет за последние полтора столетия. Её настолько много, что перечислять здесь нет смысла, и практически в каждом таком издании критическому мышлению было уделено внимание в той или иной мере.

Но почему так поздно спохватились относительно того, что, как очевидно, должно бы было бы быть всегда? Наверно, слишком противоречива внутри себя наука общей теории государственного управления.

Герберт Саймон ещё в своём эссе 1946 года «Притчи об управлении» обоснованно попенял государственному управлению в наличии противоречивых и несовместимых теорий и отсутствии базы знаний, которая могла бы стать руководством к действию [7].

Концепт административно-правового скептицизма выступает своего рода, как говорят, концептуальной «линзой», позволяющей сфокусироваться на способностях, мастерстве, талантах людей видения, распознавания (идентификации) и первичного оценивания дефектов (в том числе – ошибок), дисфункций и дисбалансов в государственном управлении.

Административно-правовой скептицизм не только и не просто призван разорвать порочный круг взаимного недоверия между властью и обществом, проблема чего имеет место повсеместно по всему миру, он выступает мощным движущим фактором развития, понуждая обращаться к инновационным средствам диагностики проблем в государственном управлении [8] и к инновационным публично-правовым режимам и реализующим их инновационным инструментам и технологиям [9].

Согласно нашей дефиниции, профессиональный **административно-правовой скептицизм** – это профессионально сформированная (выработанная) и связанная с надёжной рассудительностью склонность, а также комплекс установок (правил, принципов) правового аналитика презюмировать необходимость производства юридико-критического осмысления и критической оценки средствами правовой аналитики [10] данных, фактов, доказательств, априори ставить под сомнение изначально неочевидную (в необходимо и достаточно исчерпывающей мере) ему информацию и / или трассировку аргументации (доказательств, умозаключений), искать и истребовать ей подтверждения и доказательства (критически оценивая уже их), задавать вопросы и прояснять, итеративно уточнять необходимые данные, прорабатывать гипотезы о вольных или невольных искажениях или устареваниях данных, об альтернативных версиях.

© Понкин И. В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – ИНФРА-М, 2011. – 800 с. – С. 263.
2. Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник. 2-е изд., дополн. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2024.
3. Понкин И.В. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Учебник. Изд. 4-е, дополн. и перераб. В 2 т. Т. 1: Прикладная аналитика (Правовая аналитика, государственно-управленческая аналитика, военная аналитика, развед-аналитика, ин-

женерная аналитика, политическая аналитика, бизнес-аналитика) / Консорциум «Аналитика. Право. Цифра». – М.: Буки Веди, 2023. – 500 с. <<https://moscou-ecole.ru/methodology4-1-2023/>>. Понкин И.В., Лантева А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Уч. Изд. 4-е, дополн. и перераб. В 2 т. Т. 2: Научные исследования / Консорциум «Аналитика. Право. Цифра». – М.: Буки Веди, 2023. – 640 с. <https://moscou-ecole.ru/methodology_4_2_Scientific-research/>.

4. Fanon F. *Peau noire, masques blancs* [Чёрные шкуры, белые маски]. – Paris: Seuil, 1952.

5. Freire P. *Education for critical consciousness* [Воспитание критического сознания]. – New York: Continuum, 2005. – xiii; 145 p. Freire P. *Pedagogy of the oppressed* [Педагогика угнетённых]: Translated by Myra Bergman Ramos. – New York: Continuum, 2005. – 183 p.

6. Wright Fields C., Conyers A. *An Argument for Administrative Critical Consciousness in Public Administration* [Аргумент в пользу административного критического сознания в государственном управлении] // *Public Integrity*. – 2022. – Vol. 24. – № 4–5.

7. Simon H.A. *The Proverbs of Administration* [Притчи об управлении] // *Public Administration Review*. – 1946. – Vol. 6. – № 1. – P. 53–67.

8. Понкин И.В. *Девиантология государственного управления: Учебник. 2-е изд., дополн. и перераб.* – М.: ИНФРА-М, 2024.

9. Дегтярев М.В. *Новейшие регуляторные технологии и инструменты: Регуляторные эксперименты, песочницы, гильотины, экосистемы, платформы / Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА).* – М.: Буки Веди, 2022. – 424 с. Дегтярев М.В. *Инноватика в праве: Инновационные публично-правовые режимы и инновационные регуляторные технологии: Базовый тезаурус / Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА).* – М.: Буки Веди, 2023. – 116 с. Дегтярев М.В. *Инновационные публично-правовые режимы и реализующие их инновационные регуляторные технологии / Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* – М.: Буки Веди, 2023. – 430 с.

10. Понкин И.В. *Правовая аналитика как сердце прикладной юридической деятельности: понятие, видовое многообразие, онтология, особенности подготовки и взгляд в будущее* // *Юридическая техника*. – 2024. – № 18. – С. 32–36.



Барабанова Светлана Васильевна,
*профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Российского государственного университета правосудия
(Казанский филиал)
доктор юридических наук, доцент*

Административно-правовые режимы в сфере образования

Аннотация: *автор исследует вопросы правового регулирования образования, на этот раз через тему сравнительного анализа административно-правовых режимов. Совокупность правовых установлений, характеризующих данный институт и порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управления в той или иной сфере жизнедеятельности, является одновременно и серьёзным поведенческим ограничителем, и обязывающе-предписывающим фактором, и основанием для административного принуждения, в том числе в виде административной ответственности. При этом реализация тех или режимов в сфере образования имеет немало отличительных черт и специфики.*

Ключевые слова: *административно-правовые режимы, сфера образования, образовательные правоотношения, сравнительное правоведение, автономия университетов*

Вопросы обеспечения оптимального баланса публичного и частного интереса в сфере образования остаются неизменно дискуссионными на любом этапе развития общества, и современная Россия не исключение. Представляется актуальным в этой связи проанализировать на основе сравнительно-правового метода специфику проявления административно-правовых режимов в управлении образованием, то общее и особенное, что, по нашему мнению, должно найти соответствующее отражение в правовом регулировании этой сферы, в нормативных правовых актах и иных управленческих решениях.

Известно, что под административно-правовым режимом понимается совокупность правовых установлений, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также

порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности [1, с. 60]. Многообразие существующих определений правового режима и их критерии приводит, в частности, В.Д. Мельгунов [2, с. 36-57], при условии, что этому вопросу уделил внимание не один учёный-административист. Ю.Н. Старилов в 2007 г. взял на себя труд собрать в один список статьи и труды, посвящённые административно-правовым режимам [3, с. 79-80]. Тогда он оказался совсем небольшим. Сегодня на портале e-library поисковая система в ответ на данное сочетание подбирает 1736 публикаций [https://elibrary.ru/query_results.asp]. Однако при присоединении уточняющих слов «в сфере образования» система, что называется, «разводит руками».

Между тем, научное осмысление особенностей разрешительных и статутных режимов в сфере образования (лицензирования, аккредитации, итоговой государственной аттестации, государственной аттестации научно-педагогических кадров, нострификации (признания) документов об образовании и (или) квалификации, режим пребывания иностранных студентов и др.) с позиций административного права позволит существенно обогатить как теорию образовательных правоотношений, так и административное право в целом в силу использования базовых административно-правовых понятий и характеристик при исследовании данных тем. Кроме того, будет полезным и метод сравнительно-правового анализа межотраслевого («мидл-уровень») сравнительно-правового исследования, благо во многих отраслевых юридических науках накопился материал сравнительного анализа различного уровня.

Определим административно-правовой режим (далее АПР) в образовательной деятельности как установленный нормами права и обеспеченный совокупностью юридических и организационно-технических процедур комплекс административно-правовых средств, определяющих меру возможного и должного поведения субъектов образовательной деятельности, а также органов и лиц, осуществляющих административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере образования. Отметим при этом, что монографическая и учебная литература по образовательному праву практически не содержит смежных с административным правом тем, если не считать вопросов надзора и контроля, которые также коррелируют понятию

АПР [4; 5]. В словаре «Правовая политика в сфере образования» упомянут только режим лицензирования [6, с.75-76].

Продолжая логику классификации АПР на общие и специальные [2, с. 60], считаем необходимым выделить также режимы особенные, или локальные. К ним, в частности, можно отнести следующие административно-правовые режимы вузовской жизнедеятельности:

- режим автономии;
- режим безопасности образовательной организации, в т.ч. информационной;
- режим внутреннего распорядка обучающихся;
- режим информационной открытости (согласно постановлению Правительства РФ от 20 октября 2021 г. № 1802 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации, а также о признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»);
- режим электронного обучения и применения дистанционных образовательных технологий (постановление Правительства РФ от 11 октября 2023 г. № 1678 «Об утверждении Правил применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ»);
- режим противодействия коррупции,
- режим противодействия экстремизму и терроризму в молодёжной среде;
- режим заселения и проживания в общежитии и др.

Режим автономии конкретной образовательной организации, введённый в современной истории высшего образования Указом Президента СССР от 12 октября 1990 г. № УП-868 «О статусе высших учебных заведений», в определённых дальнейшим законодательством об образовании рамках и с учетом организационно-правовой формы (бюджетное или автономное учреждение) предоставляет вузу самостоятельность в решении управленческих, финансовых, кадровых, академических вопросов. В контексте автономии неизбежно возникает и вопрос о режиме авторитарности как вполне вероятного, но совсем нежелательного сценария развития управленческой модели университета, столь типичного для российского высшего образования [7]. Требуется более чёткая регламентация всех процессов и процедур

в образовательной деятельности в интересах обеспечения прав и законных интересов всех участников образовательных отношений. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на образование и конституционной свободы научного творчества, преподавания (ст. 43 и 44 Конституции РФ соответственно) в первую очередь коррелируется с созданием необходимых правовых режимов.

Разработка темы административно-правового регулирования и разнообразия АПР в сфере образования имеет важное управленческое значение. Как отмечалось выше, государственно-властное воздействие на общественные отношения в сфере образования предполагает применение разнообразных режимов общего, специального и особенного характера: лицензирование, аккредитация, государственный контроль (надзор), режимы государственной итоговой аттестации, режим государственной аттестации научно-педагогических кадров и др. с учетом государственно-общественного характера образования и новых тенденций в условиях цифровизации всех сфер жизнедеятельности. Таким образом в сфере образования появляется, к примеру, режим информационной открытости. Однако особый интерес для исследования сегодня представляет режим электронного обучения, имеющий в качестве составной части использование дистанционных образовательных технологий и онлайн-ресурсов. Можно говорить уже и о режиме цифровой образовательной среды (постановление Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1836 "О государственной информационной системе «Современная цифровая образовательная среда»).

К сожалению, проблема внедрения режима цифровизации образования пока не приобрела комплексного правового регулирования. Цифровое образование сводится к использованию определённого программного обеспечения. Думается, тема и проблема гораздо шире, и развивать ее следует в контексте цифрового государства.

В заключение необходимо добавить, что разговор об административно-правовых режимах в сфере высшего образования был бы неполным без упоминания режима противодействия коррупции. Эта тема, к сожалению, перманентно возникает в деятельности образовательных организаций, профильных министерств и потому на протяжении длительного времени исследуется в самых разных аспектах, однако пути ее решения не могут быть предложены без междисциплинарного подхода и объединённых усилий учёных-юристов, представляющих различные отрасли права.

Понимание сущности административно-правовых режимов в образовании и их значение для эффективной организации управленческой деятельности будет способствовать повышению уровня правовой и организационной культуры руководителей вузов, а в конечном результате - достижению целей высшего образования, нравственного и духовного прогресса общества, обеспечению успеха цифровизации и, социально-экономических преобразований современной России

© Барабанова С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Деменкова Н.Г., Игнатова М.С., Стариков И.Ю. Административное право в схемах и таблицах: учебное пособие. 2-е издание. М., 2015. С. 60.
2. Старилов Ю.Н. Административное право: специальная литература. Справочное пособие. Воронеж: изд-во Воронежского государственного университета, 2007. С.79-80.
3. Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008. 146 с.
4. Титор С.Е., Мышко Ф.Г., Шагиева Р.В., Раев К.В. Правовое регулирование контрольно-надзорных функций в сфере образования в условиях регуляторной гильотины. М., 2022. 296 с.
5. Кирилловых А.А. Механизм «регуляторной гильотины» в образовании: проблемы и перспективы практической реализации в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки// Актуальные проблемы российского права. 2022. Т.17. № 4 (137). С 37-45.
6. Правовая политика в сфере образования: словарь. Под ред. А.В. Малько, Д.А. Смирнова М., 2017. С.75-76.
7. Князев Е.А. Автономия и авторитарность: Реформы высшей школы России XVII-начало XX вв. М., Юрайт, 2024. 285 с.



Соколова Елена Александровна,
ведущий научный сотрудник
ФКУ НИИ ФСИН России;
доцент кафедры административного
и финансового права Акаде
мии ФСИН России,
кандидат педагогических наук, доцент

Просветительская деятельность как предмет административно-правового регулирования

Аннотация: *в статье рассмотрены нормативно-правовые основы регулирования просветительской деятельности в Российской Федерации. Проанализированы ее юридические признаки и пределы правового регулирования, определены основные требования к содержанию и формам просветительской деятельности. Рассмотрены контрольно-надзорные полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере управления образованием в отношении осуществления просветительской деятельности. Представлены предложения по уточнению условий допуска определенного законом круга субъектов к проведению просветительских мероприятий.*

Ключевые слова: *право на информацию, просветительская деятельность, правовое просвещение, образовательные программы, контрольно-надзорные функции.*

В настоящее время феномен просветительства находится в центре внимания государства и общества ввиду его явно выраженной идеологической составляющей, активного влияния на социальные процессы, формирование духовно-нравственной, ценностной и эмоциональной сфер жизни отдельной личности и общества в целом.

Просветительская деятельность является одним из механизмов реализации конституционного права человека и гражданина на информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации) и признается одним из надежных механизмов обеспечения безопасности и защиты интересов личности, государства и общества от противоправ-

ных посягательств. В частности, правовое просвещение согласно ст. 18 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» выступает элементом профилактики правонарушений и входит в состав функционала различных правоохранительных органов, включая органы внутренних дел.

Понятие просветительской деятельности широко используется различными отраслями знания, но не имеет четкой дефиниции и исчерпывающего содержания. Так, просветительская деятельность рассматривается в научной литературе как передача, распространение знаний [1]; процесс пропаганды, распространения и разъяснения взрослым социально значимых сведений [2]; гуманистически целенаправленная деятельность по обеспечению качественного приращения знания у граждан об актуальных идеях и практиках в области науки и культуры [3]; разновидность неформального образования [4].

Принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ в 2002 г. Модельный закон «О просветительской деятельности» определил ее как разновидность неформального образования, совокупность информационно-образовательных мероприятий по пропаганде и целенаправленному распространению научных знаний и иных социально значимых сведений среди представителей разных слоев населения с использованием различных средств и методов, адекватных возрастным особенностям и уровню образования аудитории, осуществляемых в интересах человека, семьи, общества и государства.

Однако в национальном отечественном законодательстве соответствующее понятие появилось только спустя два десятилетия, когда в 2021 г. в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») были внесены изменения, касающиеся просветительской деятельности и представившие ее самостоятельным предметом административно-правового регулирования. Однако, как отмечают исследователи, принципиально новой сферой правового регулирования просветительская деятельность в России не стала ввиду наличия в отечественной правовой системе некоторого опыта правового регулирования просветительства в сфере экологии [5].

Законодатель определил просветительскую деятельность как осуществляемую вне рамок образовательных программ, направлен-

ную на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов и затрагивающую отношения, регулируемые законодательством Российской Федерации (п. 35 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Анализ юридической дефиниции понятия просветительской деятельности позволяет выделить следующие ее признаки: 1) неформальный характер – просветительская деятельность осуществляется за пределами образовательных программ и носит индивидуализированный характер, ориентирована на конкретные запросы развития человека; 2) цель просветительской деятельности состоит в удовлетворении образовательных потребностей личности; 3) просветительская деятельность осуществляется в рамках действующего законодательства.

В настоящее время порядок реализации просветительской деятельности регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2022 № 1195 «Об утверждении Правил осуществления просветительской деятельности», в котором четко определен круг ее субъектов. К ним отнесены органы государственной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные ими организации, а также физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица.

В отношении лиц, признанных отечественным законодательством иностранными агентами, предусмотрен запрет на осуществление ими просветительской деятельности в отношении несовершеннолетних лиц. Однако статус иностранного агента не лишает организаторов просветительской деятельности права на проведение соответствующих мероприятий, распространение сообщений и материалов просветительского характера при условии обязательного указания на факт создания и(или) распространения данных материалов лицом, выполняющим функции иностранного агента.

Следует отметить, что какие-либо квалификационные требования и (или) профессиональные стандарты в отношении лиц, желающих заниматься просветительской деятельностью, законодательством не предусмотрены. Просветительская деятельность, в отличие от образовательной, не подлежит лицензированию. Все это существенно ограничивает возможности контроля и надзора за ее реализацией.

Как социологический феномен она также не является предметом самостоятельных полномасштабных эмпирических исследований, систематический учет просветительских организаций и их проектов не ведется [6], что не позволяет составить объективное представление об эффективности и масштабах ее воздействия на категории населения, в отношении которых проводятся соответствующие просветительские мероприятия.

Анализ нормативно-правовых основ просветительской деятельности позволяет определить общие требования к ее содержанию, которое должно:

- содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, этнической, национальной, религиозной и социальной принадлежности;
- учитывать разнообразие мировоззренческих подходов;
- способствовать реализации права на свободный выбор мнений и убеждений;
- обеспечивать развитие способностей человека, формирование и развитие его личности в соответствии с традиционными российскими духовно-нравственными ценностями и требованиями законодательства Российской Федерации.

Законодатель четко определяет круг запретов в отношении целей осуществления просветительской деятельности (ч. 2 ст. 12.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), касающихся недопустимости:

разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов;

побуждения к действиям, противоречащим Конституции Российской Федерации.

Требования в отношении просветительской деятельности охватывают также запреты, предусмотренные ч. 1 ст. 10.6 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Перечень возможных форм реализации просветительской деятельности носит открытый характер, включая в себя лекции, презентации, семинары, мастер-классы, круглые столы, дискуссии и другие. Допускает использование в ходе организации и проведения просветительских мероприятий информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Надзорные функции в отношении просветительской деятельности закреплены за Министерством просвещения Российской Федерации, которое уполномочено рассматривать обращения о фактах распространения в рамках просветительской деятельности информации, не соответствующей требованиям законодательства. Министерству просвещения Российской Федерации предоставлено право при необходимости привлекать для этого иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, что представляется вполне оправданным ввиду широкого разнообразия возможной тематики и форм просветительской деятельности.

Мерой реагирования на выявленные нарушения является уведомление о необходимости устранения выявленных нарушений.

Контрольно-надзорные полномочия Министерства просвещения Российской Федерации в отношении просветительской деятельности охватывают также обязанность проводить оценку программ соответствующих мероприятий, реализуемых в отношении несовершеннолетних и с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Рассматривая просветительскую деятельность как предмет административно-правового регулирования, представляется целесообразным уточнить условия допуска уполномоченных субъектов просветительской деятельности к ее осуществлению в целях повышения эффективности реализации просветительских мероприятий и недопущения произвольного ограничения права граждан на информацию.

© Соколова Е.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Толковый словарь Ожегова онлайн [Электронный ресурс]. – URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=24807> (дата обращения: 29.01.2024).
2. Социологическая энциклопедия [Электронный ресурс]. – URL: <https://voluntary.ru/termin/prosvetitel'skaja-dejatelnost.html?ysclid=lswyjsptxu847185147> (дата обращения: 29.01.2024).

3. Симбирцева Н.А., Чельшева И.В. Просветительская деятельность: структурно-содержательный анализ понятия в отечественной традиции // Педагогический журнал Башкортостана. – 2020. – № 4-5. – С. 138.

4. Якушкина М.С., Илакавичус М.Р. Просветительство как ресурс развития пространства образования взрослых государств-участников СНГ // Научный диалог. – 2016. – № 3 (51). – С. 357.

5. Чеха В. В. Просветительская деятельность: правовые и организационные аспекты // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 1. – С. 200.

6. Духанина Л.Н., Максименко А.А. Просветительские запросы россиян // Вопросы образования. – 2019. – № 2. – С. 228.



Биккинин Ирек Анасович,
*профессор кафедры административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России,
доктор юридических наук, профессор*

**Актуальные проблемы совершенствования методики
преподавания публично-правовых дисциплин**

Аннотация: *образование в современной интерпретации должно получить существенную модернизацию, основанную на цифровом подходе. Автором рассматриваются существенные особенности современного этапа реформирования административно-правового регулирования и то, как они влияют на преподавание учебных дисциплин. Сделан вывод, что учебные курсы, дисциплины могут быть на должном уровне сформированы и реализованы только после адекватного закрепления и разрешения цифровых отношений в законодательстве, однозначного восприятия их юридической практикой.*

Ключевые слова: *образовательные технологии, цифровизация, содержание образования, мобильность, административные предписания.*

Технологии цифровизации профессионального образования находятся в центре внимания исполнительной власти и современной педагогической науки. Учитывая то, какое внимание уделяется новым технологиям в организациях высшего образования, юридического образования, в частности, мы не можем обойти вопрос нашего представления о том на каком направлении нам необходимо сосредоточить собственные методические разработки.

Содержание рассматриваемого вопроса определяется глобальным явлением четвертой промышленной революции, которая в данном аспекте отражается в широком (концептуальном) и прикладном смыслах. Прикладной означает трансформацию аналогового способа передачи информации в цифровой. Концептуально это способ общественного развития, который основан на существовании информации,

главной ценности этого общества, облечённой в цифровую форму, что должно привести к росту экономики и преобразованию качественных показателей существования общества. Юридическое образование в современной интерпретации должно получить существенную модернизацию, основанную на цифровом подходе [1].

Опыт преподавания публично-правовых дисциплин определяет следующие вызовы цифровой экономики и цифровой трансформации образования – это: преодоление цифрового разрыва; системность цифровой трансформации образования; обновление целей обучения; обновление содержания образования; обновление организации учебной работы; оценивание образовательных результатов.

Каковы ожидания участников образовательного процесса от этой трансформации. Мы должны уйти от главных недостатков традиционного образования и внедрить достоинства цифрового. Эти задачи ставит перед нами логика общественного развития и со временем они будут решены. Далее мы хотим остановиться на выявленных нами проблемах решения вопросов цифровизации.

Основными недостатками традиционного, т.е. существующего образования исследователи называют формализм, когда форма превалирует над содержанием. Второй важнейший недостаток по определению исследователей, отсутствие мобильности, т.е. возможности внесения оперативных изменений в санкционированной учебной дисциплине и ее методическом обеспечении.

Решить проблему формализма с помощью цифровых технологий представляется проблематичным. Во-первых, обучающиеся зачастую отказ от формализма зачастую воспринимают как возможность отказа от конспектирования лекций, конспектирования первоисточников, которыми для юристов выступают нормативные акты различного уровня, а для сотрудников полиции приказы Министра внутренних дел России, отказа от письменного обоснования решения практических заданий, ограничиваясь ссылками на реализуемую норму.

Во-вторых, в переходном периоде мы видим обратное усиление влияния формальных критериев на деятельность педагога, когда преподаватель должен подавать отчётность по каждому своему действию как в старом, аналоговом режиме, так и в новом, цифровом. Безусловно, в цифровом варианте эта отчётность для продвинутого пользователя никаких проблем не доставляет. Остаётся только достичь этот продвинутый уровень.

Вопросы мобильности, приближённости к интересам практики в образовательном процессе имеют и другую обратную сторону. Приходится констатировать, что изменения, происходящие в общественном развитии, внедряются в правовое поле с серьёзными задержками [3].

В качестве примера назовём факт разработки и принятия федерального законодательства об административных правонарушениях. Несколько созывов депутатского состава высшего представительного органа нашей страны работают над текстом нового кодекса об административных правонарушениях. Ныне действующий принят более двадцати лет назад, в другой реальности и в результате произведённых изменений утратил системность. Правительством РФ в 2019 году была утверждена концепция этого документа, затем опубликованы проекты КоАП и административно-процессуального кодекса. Завершить эту работу пока не удаётся. Внесённые министерством юстиции проекты кодексов не получили одобрения Председателя Правительства России, напротив, были подвергнуты серьёзной критике и на сегодня не предлагались к публичному рассмотрению. Мы узнаем о продвижении документа только из пресс-релизов министерства юстиции. Правительство вынуждено проводить изменения в этом направлении правового регулирования порционно. Это вызвано, в первую очередь факторами развития цифровой революции, особенностями построения цифрового общества, к которым наша управленческая система не готова. Следствием этого выступает то, что система охранительного законодательства цифрового общества может быть выстроена только после адекватно построенного регулятивного законодательства. Соответственно, учебные курсы, учебные дисциплины могут быть на должном уровне сформированы и реализованы только после адекватного закрепления и разрешения цифровых отношений в законодательстве, однозначного восприятия их юридической практикой.

Наибольший интерес в этом плане представляет законодательство, направленное на противодействие правонарушениям, совершаемым с использованием новых информационных технологий [4]. Так называемые телефонные мошенничества стали настоящим бичом нашего общества. На первых строках новостей высвечивается какую сумму в миллионах отдали сегодня мошенникам наши граждане. Охранительное законодательство насколько это возможно пытается нивелировать причиняемый нарушителям вред. Если психологиче-

скую составляющую при всём старании переломить сложно, то технические инструменты поддаются регулированию. Так законодатель ввёл административную ответственность технических участников мошеннических действий за предоставления возможности совершения звонков с подменных телефонных номеров [5]. Сначала она применялась к операторам связи, не блокирующим такие звонки. С созданием единой аппаратной базы такая ответственность будет наступать за невключение операторов в единую систему. И самое важное, что характеризует особенность настоящего этапа, счёт идёт на месяцы. До конца 2023 года — это предупреждения и предписания, а с марта 2024 предусмотрены и уже реализуются значительные штрафные санкции. При этом сами правонарушители изобретают все новые мало предсказуемые способы причинения вреда, что требует все новых правовых запретов.

Простое накачивание организаций системы образования средствами цифровых технологий автоматически не приведёт к повышению результативности обучения. Последние результаты в области цифровизации показывают, что технологии не решают проблемы, которые создают в реальном мире.

Наш опыт показывает, что успешное применение цифровых технологий в юридическом образовании приводит к результату лишь после того, как они стали общедоступными для всех участников учебной работы, освоены в правотворческой и правоприменительной практике, педагогами и учебными заведениями.

Внедрение новых цифровых технологий в рассматриваемой сфере должно проходить на основе системного подхода, в качестве составной части процесса изменения содержания правотворчества и правоприменения, форм и методов организации обучения. Это приведёт к повышению результативности работы организаций всех уровней образования.

© Биккинин И.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Использование современных цифровых технологий в деятельности образовательных организаций силовых ведомств. Актуальные проблемы и тенденции развития: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Уфа, 16–17 мая 2019 года / Под общей ред. А.С. Ханахмедова. — Уфа: Уфимский юридический

институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. – 102 с.

2. Поезжалов В. Б. Особенности рассмотрения участковым уполномоченным полиции отдельных видов обращений граждан // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей ред. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 838-843.

3. Поезжалов В. Б. К вопросу о противодействии преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий // Преступность в сфере информационных и телекоммуникационных технологий: проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений. – 2022. – № 8. – С. 82-86.

4. Биккинин И. А. Телефонное мошенничество и цифровые технологии // Цифровые технологии и право : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции В 6 т., Казань, 22 сентября 2023 года. – Казань: Издательство "Познание", 2023. – С. 134-137. – EDN CJAGGP.

5. Лукинова В. А. О мерах противодействия телефонному мошенничеству // Молодёжь XXI века: образование, наука, инновации : материалы X Международной конференции аспирантов и молодых учёных, Витебск, 8 декабря 2023 года. – Витебск: Витебский государственный университет им. П.М. Машерова, 2023. – С. 258-259.



Кардашова Ирина Борисовна,
*профессор кафедры
государственного строительства и права
Университета прокуратуры Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор*

Злоупотребление правом как дефект административного усмотрения

Аннотация: *На основе исследования природы, процесса, признаков, видов, пределов правового усмотрения в статье изучается сущность злоупотребления правом. Злоупотребление правом является дефектным вариантом административного усмотрения. Оно понимается как деяние органов публичной власти (должностных лиц), состоящее в недобросовестном, либо ненадлежащем использовании субъективного права, которое причиняет ущерб интересам личности, общества, государства. Уделяется внимание законности, позволяющей минимизировать злоупотребление правом.*

Ключевые слова: *злоупотребление правом, правовое усмотрение, административное усмотрение, пределы правового усмотрения, законность.*

В юриспруденции проблематика правового усмотрения в праве исследовалась во множестве научных работ в общетеоретическом плане [1, 2, 3] и отраслевом смысле (административное усмотрение, судебное усмотрение) [4, 5, 6]. Злоупотребление правом является дефектным вариантом правоприменительной практики, негативным явлением правового усмотрения. Необходимо системно исследовать генетическую связь административного усмотрения с злоупотреблением правом, состоящим в выходе полномочий субъектов за пределы права под воздействием субъективных интересов, влекущих нарушения законных интересов других лиц.

В российском законодательстве отсутствует определение «злоупотребление правом», но в ст.10 ГК РФ говорится о его недопустимости. Мнение научного сообщества об этом явлении расходятся:

правомерное деяние, не обладающее признаком противоправности; разновидность неправовых действий [7, с. 168], обычное (особое) правонарушение, т.е. выделяют его правомерную и противоправную формы [8, с. 55-56].

В публично-правовых отраслях, как и в гражданском праве, злоупотребление правом характеризуется противоправным поведением [9, с.86–96], но преобладает мнение как о совершенном управомоченным лицом правонарушении, выражающимся в использовании недозволенных конкретных форм в рамках дозволенного типа поведения [10, с. 63; 11, с. 119]. Полагаем, что злоупотребление правом является решением субъекта по выбору варианта использования субъективного права не запрещенными законом действиями, но влекущими причинение ущерба интересам других участников общественных отношений. Злоупотребление правом не содержит признака противоправности (правомерная форма), поэтому не является административным правонарушением, обладающим признаками противоправности, виновности и наказуемости (неправомерная форма).

В рамках исследования под злоупотреблением правом можно понимать деяние субъектов - органов публичной власти (должностных лиц), состоящее в недобросовестном, либо ненадлежащем использовании ими принадлежащего права, обусловленное требованиями правовых норм, но совершаемое с корыстным или личным мотивом, которое не является правонарушением в соответствии с законодательством, но причиняет ущерб интересам личности, общества, государства.

Учеными указывается на необходимость уяснения следующих аспектов: 1) выявление причин административного усмотрения в масштабе всей системы правовых норм, а не только в сфере правосудия [12, с. 3-7]; 2) познание сущности правового усмотрения через однопорядковые категории «субъективные права», «субъективные свободы», «субъективные интересы», «законные интересы», позволяющее определить закономерности незаконного усмотрения; 3) переосмысление доктринального понимания категории «субъективная обязанность», находящейся в подчинении к «субъективному праву»; 4) углубленное изучение «естественного соотношения естественного субъективного права и естественной субъективной обязанности»; 5) учет наряду с правовыми отношениями тесно взаимосвязанных с правовым усмотрением «общественных отношений» [13].

Сложная природа усмотрения строится на свободе как исходном праве человека с важным социально-регулятивным значением [14, с.242–243, 261] и разумности [15, с.27] из-за необходимости анализа информации. Разумеется, утопично сплошное правовое регулирование общественных отношений, поэтому у субъекта всегда имеется свобода выбора вариантов правового поведения. В основе административного усмотрения лежит природа субъективного права, отражающая меру свободы субъекта в удовлетворении по своему усмотрению интересов, предусмотренных объективным правом. Свобода усмотрения проявляется как в сознании, так и в поведении, т.е. существует «свобода от...» обстоятельств, связанных с навязыванием воли других лиц, и «свобода для...» достижения целей путем совершения юридически значимых действий. Коренев А.П. определяет административное усмотрение как «определенную рамками законодательства известную степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального административного акта» [16, с. 49].

Злоупотребление правом происходит в сложном процессе административного усмотрения, включающего последовательность стадий: 1) осознание субъектом конкретной потребности в результате самоанализа с последующим формированием интереса (мотива) поведения; 2) принятие решения по выбору цели и средствах ее достижения при правомерной установке; 3) выбор правовых средств по достижению цели и субъективного права для удовлетворения интереса; 4) совершение действий по осуществлению субъективного права посредством механизмов волевой регуляции [8, с.55-56]. Следовательно, в процессе реализации субъективного права [17, с.34-41], злоупотребление состоит как в неверном выборе субъективного права, так и в неправомерном его осуществлении.

В основе злоупотребления правом лежат и психологические аспекты, связанные с зависимостью субъекта от определенной нужды (пассивное состояние) и со стремлением утоления этой нужды (активное состояние). Удовлетворению подлежат только актуализированные потребности, переходящие в мотив, с последующим появлением интереса и генерацией цели [18, с.226]. Выбор средств путем анализа и оценки правовой нормы переводят психические переживания в правовую область, определяя характер правового мотива субъекта. Здесь особенно важен уровень правосознания субъекта, позво-

ляющий ему принять решение продолжать ли правовое усмотрение при возможности правового поведения, либо прекратить усмотрение в отсутствие такой возможности. Параллельно субъектом ведется отыскивание духовно-нравственных ценностей, позволяющих избежать причинение ущерба в случае злоупотребления правом.

На практике зачастую принимаются « типовые решения », которые должны учитывать положительные стороны и регулярно обобщаться при анализе деятельности. Это возможно при повторяющихся ситуациях, когда субъект поступает по привычке, исключая из процесса усмотрения мотивацию, актуализацию потребности, формирование правового мотива, постановку цели.

Злоупотребление правом обусловлено признаками административного усмотрения (легальность выбора субъективного права и способа его осуществления, правоспособность и дееспособность субъекта, целенаправленность, наличие властных полномочий), но особое значение имеет интеллектуально-волевой характер, связанный с юридически значимым решением по выбору субъективного права и способу его реализации на основе знаний о предписаниях правовых норм [19, с. 102].

При реализации полномочий органами публичной власти большого объема правотворческих, правоприменительных, регулятивных и правоохранительных форм управления субъективными причинами злоупотребления правом выступает невысокое качество законодательного регулирования, конкуренция правовых норм, ошибки правотворческой техники (неоправданное использование оценочных понятий), юридические коллизии, пробелы в праве, устраняемые применением аналогии права и аналогии закона и др.

Пониманию сущности злоупотребления правом способствует рассмотрение пределов правового усмотрения, которые толкуются как « установленные посредством особого правового инструментария границы, в рамках которых субъект принимает решение на основе комплексного анализа обстоятельств » [20, с. 8]. Пределы административного усмотрения представляют собой границы, в рамках которых орган публичной власти (должностное лицо) на основе комплексного анализа обстоятельств юридического дела уполномочен вынести оптимальное решение с точки зрения законности, справедливости и целесообразности.

Пределы административного усмотрения могут быть: как внутренними, установленными в виде правомерных вариантов решений,

как правило, в разрешительных правовых нормах по принципу «запрещено все, кроме того, что прямо разрешено правовой нормой»; так и внешними - в виде запрещенного правового поведения, влекущего юридическую ответственность, установленного в дозволительных правовых нормах по принципу «разрешено все, что прямо не запрещено законом».

Универсальным внешним пределом административного усмотрения является система гарантий законности. В разные исторические этапы правовое усмотрение признавали в рамках революционной законности, противопоставляли законности, объявляли естественным способом правового регулирования и т.п. Так, А.И. Елистратов считал, что строгость закона следует предпочесть обманчивой мягкости усмотрения [21], т.к. усмотрение равносильно чиновничьему произволу. Подчеркивая значимость законности, рассматривали ее взаимосвязь с правовым усмотрением с позиции целесообразности [22, с.63]. Тихомиров Ю.А. определял законность «мерой действия закона», выражающей главный смысл правоприменения [23, с. 36-41]. Имеет существенное значение степень развитости «чувства законности», выражающего «не только согласное с законом поведение», но и «неудержимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом» [24, с.6].

Злоупотребление правом органами публичной власти (должностных лиц) в процессе административного усмотрения связано с определением правоприменителем принудительных мер, установленных в нормативных правовых актах, а также с реализацией управленческого решения в форме подзаконных правовых актов [25, с. 5-11]. Тенденции роста количества объектов управления и их полномочий, когда «поспеть за этим процессом...в смысле постоянного, повседневного правового регулирования (как нормативного, так и правоприменительного)... практически невозможно», вынуждают применять «дискреционный способ их реализации» [26, с. 5-6]. Тогда появляется возможность действовать не с точки зрения законности, а злоупотреблять правом.

При возможности выбора решения должностным лицом по своему усмотрению, основываясь не на принципе законности, а «на собственном видении сложности и значимости управленческого мероприятия» [27, с. 27-28], возникают административные барьеры. С целью минимизации административных барьеров в начале 2000-х годов началось совершенствование системы лицензирования, аккре-

дитации, уведомительного порядка осуществления предпринимательской деятельности, системы государственного контроля (надзора), механизмов саморегулирования и др. В ст.11 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» указывается на «недопустимость злоупотребления правом», а именно использования контрольными (надзорными) органами (должностными лицами) полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля; использования контролируемыми лицами прав и гарантий в целях воспрепятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля; злоупотребления гражданами и организациями правом на обращение в контрольные (надзорные) органы в целях направления обращений, содержащих заведомо недостоверную информацию о соблюдении контролируемыми лицами обязательных требований.

Таким образом, вспоминая слова Д.Н. Бахраха о том, что «безнаказанность развращает субъектов власти» [28, с. 14-19], предлагается продолжать научные исследования феномена злоупотребления в рамках административного усмотрения.

© Кардашова И.Б., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Малиновский А. А. Усмотрение в праве // Государство и право. 2006. № 4.
2. Кораблина О.В. Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретический и нравственно-правовой аспекты): дис...канд. юрид. наук. - Саратов, 2009.
3. Бойко Д.В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: дис...канд. юрид. наук. -Волгоград, 2011.
4. Старых Ю. В. Теоретические аспекты влияния законодательной техники на усмотрение в налоговом праве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 2.
5. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности милиции: дис...канд. юрид. наук. -М., 1982.
6. Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих: дис...канд. юрид. наук. - М., 2013.

7. Грачева Ю.В. Судейское усмотрение в реализации уголовно-правовых норм: проблемы законотворчества, теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. -М., 2011. С.168.
8. Червонюк В.И. Злоупотребление правом в сфере действия частного и публичного права //Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. -С. 55-56.
9. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). -М., 2007. -С. 86–96.
10. Крымова Е.Н. Формы и виды злоупотребления правом в системе функционирования исполнительной власти в России как в демократическом правовом государстве//Юридические записки: сб. науч. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия/Под ред. Ю.Н. Старилова.- Воронеж, 2009. - С. 63.
11. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. - М., 2000. -С. 119.
12. Серков П.П., Соловей Ю.П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (ч.1) //Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. -С. 3-7.
13. Соболев О.В. Административное и судебное усмотрение: сущность и области применения //Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 12.
14. Серков П.П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): моногр.: в 3 ч. -М., 2018. Ч. 1: Грани правового неведомого. 242–243, 261.
15. Кант И. Метафизика нравов // Собрание сочинений в восьми томах: Юбилейное издание 1794–1994/ Под общ. ред. проф. А.В. Гулыги. -М., 1994. Т. 6. -С. 27.
16. Коренев А.П. Толкование и применение норм советского административного права// Государство и право. 1971. № 1. -С. 49.
17. Никитин А.А. Усмотрение в праве и его признаки //Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. - С. 34–41.
18. Рубинштейн С.Л. Бытие и сознание. -М., 1957. - С. 266.
19. Малиновский А.А. Усмотрение в праве // Государство и право. 2006. № 4. - С. 102.
20. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения: автореф. дис...канд. юрид. наук. 2007. - С. 8.

21. Елистратов А.И. Административное право: Лекции А.И. Елистратова. - М., 1911. 235 с.
22. Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. - М., 1948. - С. 63.
23. Тихомиров Ю.А. Законность: понятие и признаки/Законность: теория и практика: монография/ отв.ред. Ю.А.Тихомиров, Н.В.Субанова.3-е изд. - М., 2017. - С. 36-41.
24. Шершеневич Г.Ф. О чувстве законности: публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. -Казань, 1897. - С. 6.
25. Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению// Административное право и процесс. № 4, 2015. - С.5-11.
26. Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права//Административное право и процесс. №11.2013. С. 5-6.
27. Старилов Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности В.М.Манохина// Административное право и процесс. № 11, 2013. - С.27-28.
28. Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола власти//Российская юстиция. 2003. № 9. - С.14-19.



Макарейко Николай Владимирович,
профессор кафедры административного права и процесса
Нижегородской академии МВД России,
доктор юридических наук, доцент

Обусловленность административного принуждения в России

Административное принуждение традиционно привлекает повышенное внимание как со стороны специалистов, так и обычных граждан. Такое положение обусловлено потенциалом данного метода государственного управления, его значительным применением, а также вызываемыми при этом издержками. При этом даются самые разнообразные оценки данному административно-правовому явлению. Начиная от отрицания его необходимости, так и необоснованного расширения пределов применения. Такие подходы не отражают существующее положение, являются необъективными и, что самое важное, разрушительно сказываются на нормативном правовом закреплении и последующем применении мер административного принуждения. Наибольшая острота такой оценки традиционно, была связана с принципиальными изменениями траектории общественного развития. В этой связи существует потребность в поиске и обосновании тех факторов, которые обуславливают наличие и перспективную востребованность административного принуждения, потенциала его мер.

В философской литературе отмечается, что наличие антропологического зла требует задействования потенциала государственного принуждения, его отдельных форм. Внутренних возможностей общества, его самоорганизации в подавляющем числе случаев недостаточно, чтобы противодействовать дисфункциональным явлениям [1, с.114]. Оппоненты применения принуждения в подавляющем числе случаев противопоставляют его свободе, что не соответствует действительности. В значительном числе случаев государственное принуждение является безальтернативным средством обеспечения свободы. Ей могут угрожать самые разнообразные явления и процессы,

которые связаны как с деятельностью человека, так и не зависящие от его воли, что требует адекватного противодействия.

Административное принуждение является ведущей формой государственного принуждения, о чем свидетельствует сфера и интенсивность его применения. В этой связи детерминанты административного принуждения свойственны государственному принуждению в целом.

К факторам, обуславливающим административное принуждение, относится действие *права* как наиболее действенного средства социального регулирования. Доминирование права в упорядочении социального регулирования ставит на повестку дня востребованность соответствующих средств обеспечения его действия. В отличие от морали, обычаев, традиций, религии и других социальных регуляторов, право обеспечено потенциалом государственного принуждения. Адресное государственно-принудительное воздействие обусловило его архитектуру, где важная роль отводится административному принуждению. Его потенциал не ограничивается созданием условий для реализации исключительно норм административного права. Ошибочно представление, когда административное принуждение связывается с обеспечением исключительно управленческих отношений, которые являются объектом административно-правового регулирования.

Меры административного принуждения создают условия для реализации значительного объема норм как публичного, так и частного права. Развитие отечественной системы права свидетельствует о доминировании императивных норм права, которые в приоритетном порядке нуждаются в административно-правовой охране. Они не просто конкурируют с мерами других форм государственного принуждения и не принудительными мерами, но и в ряде ситуаций не имеют альтернативы. В значительном числе ситуаций значимость норм частного права столь велика, что нуждается в безотлагательной принудительной охране. Оперативное принудительное воздействие может быть в ряде случаев обеспечено исключительно мерами административного принуждения, особенно, ее предупредительной и пресекающей разновидности, так как другие формы государственного принуждения не способны обеспечить надлежащую защиту соответствующих норм права. Отказ от задействования потенциала мер административного принуждения приводит к существенным негативным последствиям и в дальнейшем требует значительного объема

применения юридической ответственности и мер правовосстановления (защиты).

Наличие административного принуждения предопределено *существованием государства*. Неслучайно в специальной литературе в качестве атрибутивных признаков государства называют принуждение. Более категоричен в этом вопросе А.Ф. Черданцев. «Государство – организация принудительная. В своей деятельности оно опирается на организованное принуждение, для чего создаются специальные органы: суды, полиция, армия и т. д. Цель принуждения – обеспечить соблюдение законной и иных решений государственной власти» [2, с.88].

Данная позиция получила свою поддержку и в административно-правовой литературе. «Существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к организациям, коллективным субъектам» [3, с.43].

Правовое государство делегирует возможность применения принуждения негосударственным субъектам. В ряде ситуаций существует потребность предоставить возможность применять государственное принуждение к гражданам и их объединениям, например, при охране общественного порядка в общественных местах [4], крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ) и других ситуациях. При этом необходимо обеспечить повышенный государственный контроль как за подготовкой соответствующих негосударственных субъектом, так и их непосредственной деятельностью по применению мер административного принуждения. Важно реализовать комплексный подход, сочетающий знание материальных и процессуальных норм административного права, регламентирующих административное принуждение.

Применение административного принуждения уполномоченным государственным органом государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами не всегда свидетельствует об их законности. В некоторых случаях, нарушения, допущенные указанными субъектами, влекут за собой трансформацию административного принуждения в государственное насилие. В такой ситуации не только не достигаются цели применения данного метода государственного управления, но и подрывается авторитет соответствующего

коллективного или индивидуального субъекта. В этой связи необходимо принимать соответствующие профилактические меры, направленные на недопущение нарушений в ходе применения данной формы государственного принуждения. При этом следует принимать во внимание, что речь может идти как об административно-правовой ошибке [5, с.191], так и об умышленном совершении правонарушения. В последнем случае речь может идти о наличии коррупционной мотивации.

Учитывая существенный правоограничительный потенциал мер административного принуждения, существует объективная потребность в усилении контроля за их применением. При этом важно использовать наиболее эффективные формы контрольно-надзорной деятельности. Наряду с этим необходимо предупредить нарушения со стороны субъектов государственного контроля (надзора) с тем, чтобы не спровоцировать необоснованный отказ уполномоченных субъектов от применения мер административного принуждения. В ряде ситуаций неприменение указанных мер влечет больший урон, чем их необоснованное применение.

М.П. Петренко при рассмотрении детерминации государственного принуждения постулирует к государственной власти. Указанный автор рассматривает государственное принуждение не в качестве метода, а в качестве формы реализации государственной власти. Не отрицая очевидной связи между указанными явлениями, следует признать, что государственное принуждение является одним из видов методов реализации государственной власти. При этом государственное принуждение, как и государственная власть, выступают в качестве обязательных атрибутов государства [6, с.18-60].

Важным детерминантом административного принуждения выступает наличие *правонарушений*. Правонарушение наиболее часто запускает механизм реализации соответствующих мер данной формы государственного принуждения. Именно факт, как совершенного, совершаемого, так и презюмируемого противоправного деяния, требует применения мер административного принуждения. При этом следует преодолеть ограничительное восприятие административного принуждения, которое традиционно связывается исключительно с административным правонарушением. Универсальная сущностная характеристика административного принуждения позволяет применять его потенциал к различным по своей общественной опасности противоправным деяниям. Важно, что такое противодействие допустимо не

только постфактум, когда совершено противоправное деяние и речь идет о применении мер административно-процессуального обеспечения, административной ответственности и административно-правовой защиты (правовосстановления), но и мер административного предупреждения и пресечения. Именно своевременное применение мер административного предупреждения и пресечения позволяет в дальнейшем «сэкономить» на других мерах административного принуждения. В данном случае не допускается рост степени общественной опасности деяния, не требуется в дальнейшем применять меры административного предупреждения и пресечения.

Важным фактором, обуславливающим административное принуждение, является рост числа *аномалий с правовым содержанием*, увеличение их негативного влияния на общественные отношения. В специальной литературе предупреждают об опасности монического восприятия оснований применения государственного принуждения вообще и ее административной формы в частности. «Однако правонарушение – это тот детерминирующий фактор, который обуславливает, прежде всего, наличие государственного принуждения в форме юридической ответственности. Нам представляется, что данный признак является «самым существенным» только для определения вида юридической ответственности, а не вида принуждения в целом» [7, с.60].

Рост угроз для существующих общественных отношений, которые связаны с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, ставят на повестку дня необходимость задействования административно-принудительного потенциала государства. В.Д. Ардашкиным для определения оснований применения государственного принуждения не в связи с правонарушением предложено использовать термин «правовая аномалия, которая связывается с невыполнением лицом определенной административно-правовой обязанности, неподчинения тому или иному правовому предписанию либо факта нарушения субъективных прав, вызванных нежелательным воздействием природных и технических явлений (правонарушение или событие)» [8, с.7].

Схожей позиции придерживался С.С. Алексеев. Указанный автор допускал, что «в ограниченном числе случаев меры правового принуждения могут применяться и для решения государственных задач, сопряжённых с экстремальными социальными условиями, – военной обстановкой, стихийными бедствиями (например, реквизиция имущества)» [9, с.269-270].

Наряду с этим необходимо усилить контроль за применением административного принуждения в связи с возникновением аномалий с правовым содержанием. При этом следует предъявить повышенные требования к профессионализму правоприменителей, которые должны обладать соответствующими знаниями и объективно оценивать правоприменительную ситуацию, избирать соответствующую меру административного принуждения и контролировать его применение.

Одним из факторов, обуславливающих административное принуждение, выступает потребность *обеспечить законность*. Законность представляет собой требование точного и неуклонного исполнения и соблюдения законов, основанных на них подзаконных нормативных правовых актов, а также иных источников, в которых содержатся нормы права. Право в настоящее время является одним из наиболее действенных социальных регуляторов. Принятие соответствующих норм права, которые регулируют наиболее значимые общественные отношения, является обязательным, но недостаточным условием обеспечения качественного состояния общественных отношений. Для перевода норм права из статического в динамическое состояние, требуется создания соответствующих условия, которые в ряде ситуаций не могут быть обеспечены без принудительного воздействия. В этой связи возникает потребность применения мер административного принуждения, которые относятся к числу специальных средств обеспечения законности.

Потенциальная возможность применения административного принуждения в ряде ситуаций является мощным сдерживающим фактором, который позволяет спрофилировать нарушение законности. Оно оказывает позитивное психомотивационное воздействие на сознание субъекта права, корректирует его в соответствие с действующим законодательством. Не утратили своей актуальности слова Г.Ф. Шершеневич: «Народ, приученный к уважению законов, нелегко отступает от законности и устраивает себе необыкновенную консервативность, являющуюся важнейшим обеспечением правового порядка. Напротив, народ, привыкший в течение длительного времени к постоянному нарушению законов равнодушно относится к законности управления, не отличается устойчивостью в юридических понятиях и легко переходит от одного правового порядка к другому» [10, с.57-58].

Недостаточность информационного воздействия посредством административного принуждения, требует его реального применения. При этом реализация данных мер должна осуществляться в режиме

законности. Важно, чтобы из-под действия режима законности не были исключены отдельные субъекты. В этой связи многократно актуализируется проблема правовых иммунитетов, так как не должен быть поставлен под сомнение конституционный принцип равенства (ст. 19 Конституции РФ). Вместе с тем с учетом специфики правового статуса отдельных субъектов (судей, депутатов, прокуроров, следователей Следственного комитета РФ и др.) следует закрепить определенный усложненный порядок применения соответствующих мер принуждения. В то же время это не должно исключать указанных субъектов из сферы действия административного принуждения.

Административное принуждение предопределено потребностью *обеспечения эффективности государственного управления*. Данный метод является действенным средством, который способствует повышению результативности отправления субъектами государственного управления своих полномочий. Достижение целей государственного управления зависит от ряда факторов, которые носят самый разнообразный характер. Административное принуждение направлено на преодоление (недопущение, прекращение правонарушений, аномалий с правовым содержанием) и устранение соответствующих негативных последствий. Очевидно, что основной вектор административно-принудительного воздействия направлен на оказание корректирующего воздействия посредством применения соответствующих правоограничений личного, материального или организационного воздействия. Вместе с тем непозволительно абсолютизировать такое воздействие и исключать другие его виды.

Административному принуждению свойственен и стимулирующий потенциал. Он способен скорректировать поведение субъектов государственного управления в нужное русло, добиться от них должного социально оправданного поведения, что является важным стимулом отправления государственного управления.

Предложенный перечень факторов свидетельствует о высокой востребованности административного принуждения в российском обществе. Их значение может как усиливаться, так и ослабевать. С учетом корректировки вектора общественного развития могут появиться и новые детерминанты, способствующие расширению границ развития рассматриваемого метода государственного управления.

© Макарейко Н.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Гришанин И.К. Социально-философская концепция права и принуждения: дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород: НГАСА, 2006. С. 114. 210
2. Черданцев А.Ф., Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт, 1999. С. 87–88.
3. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 43.
4. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства. 2014. № 14. Ст. 1536.
5. Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: монография. Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2013. 191 с.
6. Петренко М.Н. государственное принуждение: основания и нравственные пределы применения (теоретико-правовое исследование): дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2023. С. 18–60.
7. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 60.
8. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С. 7.
9. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 269–270.
10. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: лекция на правах рукописи, читаемая в Московском коммерческом институте в 1909–1910 г.г. М., 1911. С. 57–58.



Аминов Ильдар Ринатович,
доцент кафедры уголовного права и криминологии
Уфимского юридического института МВД России
кандидат юридических наук, доцент

К вопросу о правовых основаниях и механизмах применения мер административного пресечения

Аннотация: *актуальность темы обусловлена тем, что применение мер административного пресечения регулируется различными отраслями права, сфера применения данных мер расширяется. Меры административного пресечения являются наиболее динамичным и применяемым органами власти и должностными лицами видом административного принуждения. В процессе исследования нами было установлено, что к процессуальным проблемам применения мер административного пресечения причисляются наличие большого количества нормативных актов, которые регулируют данные меры, что создает трудности на практике как для лиц, их применяющих, так и для тех, в отношении кого меры пресечения используются.*

Ключевые слова: *административное пресечение, административное принуждение.*

Нормативно-правовое регулирование мер административного принуждения и в частности мер административного пресечения не в полном объеме принимает во внимание представления о сущности данных мер, о содержании, структуре норм, которые закрепляют способы принудительного воздействия, основания и порядок их применения. Это объясняется тем, что в теории административного процесса и административного принуждения не выработалась точность в отношении мер административного пресечения и административного принуждения в целом, которые не входят в систему административного наказания. Данный факт усложняет процесс совершенствования законодательства, касающегося вопросов применения мер административного пресечения.

Основная причина трудности составления единой классификации рассматриваемых нами мер заключается в том, что обстоятельств, которые оказывают влияние на содержание и характеристику мер немалое количество, именно поэтому в научной литературе приводятся такие классификации, которые выделены на различные группы. Тем не менее, не стоит забывать о том, что такие обстоятельства невозможно рассматривать в отвлечении друг от друга, если игнорировать данный факт, то классификация мер административного пресечения будет односторонней.

Единое мнение в вопросе о том, что же является основанием для применения мер административного пресечения, среди ученых в области административного права отсутствует. Это приводит к необходимости изучения данного вопроса в этой работе, поскольку основания в данной теме играют большую роль, ведь они напрямую влияют на законность использования органами и должностными лицами мер пресечения.

Одни ученые считают, что основанием применения мер пресечения являются такие обстоятельства, как совершение физическим лицом или организацией административного правонарушения или преступления, неисполнение физическими лицами или организацией обязанностей, которые возложены на них в установленном законом порядке или же неисполнение законного требования должностного лица или публичного органа [1, с. 203].

Другие основанием применения таких мер называют возникновение противоправной или общественно опасной обстановки, когда несоблюдение правопорядка еще не закончено либо угроза интересам человека, общества, государства сохраняется [2, с. 283].

А.И. Стахов и П.И. Кононов в своей работе пишут, что фактическими основаниями применения к физическому лицу или организации мер административного пресечения является [3, с. 248]:

1. Совершение физическим лицом преступления;
2. Совершение физическим лицом или организацией административного правонарушения;
3. Неисполнение физическим лицом или организацией предъявленного к нему со стороны компетентного органа законного требования совершить те или иные действия либо воздержаться от их совершения.

В.И. Ковшевацкий и С.П. Стащенко в своем анализе отмечают, что основанием применения специальных мер административного пресечения является существование угрозы посягательства на какое-либо лицо либо на самого должностного лица, которое сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья [4, с. 51].

С точки зрения Т.А. Жукова основанием для реализации мер административного пресечения служит охрана общественного порядка от правонарушений, возникновение вредных последствий [5, с. 25].

Следует отметить, что меры административного пресечения прямым образом вторгаются в деятельность лиц, нарушающих правопорядок, именно таким образом правонарушитель лишается возможности продолжить свои противоправные действия. Существует только одна мера административного пресечения, в ходе применения которой не возникает физическое воздействие на правонарушителя. Данная мера приведена в Федеральном законе «О полиции» и это требование прекратить противоправное поведение.

По нашему мнению, фактом, влекущим применение мер административного пресечения, является само правонарушение. Именно для его предотвращения должностное лицо совершает определенные действия (например, использует огнестрельное оружие).

Применение мер пресечения взаимосвязано с отрицательным поведением конкретного лица и не требует предварительного изучения форм вины и наличия вины в целом. Для органов исполнительной власти и должностных лиц имеет значение лишь сам факт совершения противоправного деяния, а вина правонарушителя, причины его деяний будут исследованы в ходе решения вопроса о привлечении его к ответственности, на момент существования противоправного поведения и опасности нанесения вреда общественным отношениям изучать данные категории было бы нецелесообразно. Следует так же помнить, что действия по применению рассматриваемых нами мер являются правовыми актами исполнительной власти.

Пленум Верховного Суда дал разъяснение по поводу ответственности должностных лиц, уполномоченных на применение специальных мер административного пресечения [6].

Так, «сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, которым законодательством разрешено применение оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы для исполнения возложенных на них федеральными

законами обязанностей, не подлежат уголовной ответственности за причиненный вред, если они действовали в соответствии с требованиями законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих основания и порядок применения оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы». Отсюда следует, что основания применения специальных мер административного пресечения могут быть указаны в законах, уставах, положениях и иных нормативных правовых актах.

На основании проведенного исследования установлено, что под мерами административного пресечения понимаются способы воздействия, которые применяются с целью предотвращения правонарушений и преступлений. В ходе анализа было установлено, что к особенностям рассматриваемых мер относится то, что они могут применяться только при возникновении противоправной ситуации, к тому же для их применения достаточно проявления противоправного поведения, меры пресечения выражаются в действиях (физическом или психическом воздействии) в отношении лица, совершающего правонарушение либо преступление, выбор меры административного пресечения, которое предстоит применить к правонарушителю, осуществляется исходя из степени тяжести совершаемых им действий и сопротивления, которое он может оказать.

Таким образом, на основании вышеизложенных взглядов на вопрос о том, что является основанием к применению рассматриваемых нами мер, можно сделать вывод о том, что основанием применения мер административного пресечения является необходимость предотвращения правонарушений и преступных деяний.

© Аминов И. Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административное право: учебник / А.И. Стахов [и др.]; под ред. А.И. Стахова. М.: Юрайт, 2020. С. 203.
2. Административное право: учебник. А. В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А. В. Зубача. М: Юрайт, 2020. С. 283.
3. Административное право России: учебник / А.И Стахов, П.И. Кононов. М.: Юрайт. 2019. С. 248-249.
4. Ковшевацкий В.И., Стащенко С.П. Отдельные административно-процессуальные аспекты применения специальных мер админи-

стративного пресечения // Вестник экономической безопасности. 2017. №2. С.51.

5. Жуков Т.А. Основания и порядок применения мер административного воздействия // Право и политика. 2014. № 4. С. 25.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».



Шмидт Артем Александрович,
доцент кафедры судебной и правоохранительной деятельности
Южно-Уральского государственного университета (НИУ)
кандидат юридических наук, доцент

Принудительное отчуждение оружия в системе мер государственного принуждения

Аннотация: ужесточение требований законодательства к владельцам гражданского оружия привело к изъятию из оборота значительного количества охотничьего оружия, скоплению в государственных органах невооруженного оружия, состояние которого исключает его оборот на вторичном рынке. Увлечение ложными либеральными ценностями в отечественной «доктрине права собственности» не позволяет уничтожить накапливаемый источник повышенной опасности – оружие и патроны к нему. Поправки в законодательство об оружии, направленные на оптимизацию процедуры уничтожения оружия, не дали результата, а механизм государственного принудительного отчуждения требуют оптимизации. В статье анализируются законодательные новации об уничтожении невооруженного оружия и предлагается новый административно-процессуальный механизм реализации новых административно-правовых норм о невооруженном оружии.

Ключевые слова: административное принуждение, оружие, государственная политика, Росгвардия, отчуждение, административное судопроизводство.

Государственное правовое принуждение, единое по своей сути, имеет отраслевую дифференциацию, обусловленную отраслевой принадлежностью материальных и процессуальных норм, его составляющих [1, с. 8]. В юридической литературе, посвященной проблемам государственного, и в частности административного, принуждения, традиционно выделяют классификацию, основанную на целях применения мер принуждения [2, с. 163], выделяя в том числе административно-предупредительные меры, меры административного

пресечения и меры административной ответственности. Последние две группы являются наиболее исследованными, что обусловлено во многом кодификацией норм, определяющих основания и порядок их применения. Административно-предупредительные меры значительно более разнообразны и зависят от особенностей сферы государственного управления, административно-правового статуса государственных органов, уполномоченных на их применение, некоторых других особенностей.

Как справедливо отмечает А.И. Каплунов «для разграничения мер административного предупреждения на принудительные и непринудительные ... за основу необходимо брать прежде всего способ, посредством которого обеспечивается реализация правовых запретов и предписаний в поведении обязанных лиц (способ воздействия). Нормы права (запреты и предписания) из обязательных норм трансформируются в принудительные меры благодаря способу, обеспечивающему их реализацию. Принудительная реализация этих норм осуществляется посредством конкретных актов управления, представляющих собой установленные законом юридические механизмы (способы, приемы, действия), которые позволяют заставить лицо соблюдать запреты и исполнять обязанности либо обеспечить соблюдение запретов и исполнение обязанностей независимо от воли и желания этого лица» [2, с. 165].

Сепарация административно-предупредительных мер в соответствующей сфере, их классификация и соотнесение с административно-предупредительными мерами, применяемыми в других сферах, должны позволить оценить их эффективность, полноту и сформулировать предложения по совершенствованию порядка применения административно-предупредительных мер.

В качестве общих замечаний следует отметить, что в последние три десятилетия правовое закрепление применяемых государством мер административного принуждения осуществлялось в рамках новой парадигмы прав человека и либеральных реформ, без учета предыдущего отечественного правового опыта. Осмысление результатов либеральных реформ нескольких десятилетий невольно приводит к мысли об умышленном «ослаблении государственной власти в целом и дестабилизации общественной жизни в России, в том числе изнутри, путем навязывания дальнейшей модернизации внутреннего национального законодательства» [3, с. 15].

«Либерализация» в первую очередь коснулась правоохранительных институтов, связанных с ограничением прав и свобод человека, в том числе «в отношении правовой регламентации административного принуждения, которое, по сути своей, является вынужденной ответной реакцией государственных сил охраны правопорядка на различные формы противоправного поведения» [3, с. 15].

Для законодательных манипуляций в отношении правовой регламентации такого метода государственного управления, как «административное принуждение» часто использовалась «Доктрина прав человека» [4, с. 229], «неприкосновенности частной собственности» и исключительности судебного порядка ограничения прав.

Возвращаясь к заявленной теме исследования, необходимо отметить, что законодательство об оружии закрепляет систему мер административно-правового принуждения, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности, среди которых особое место занимает отчуждение оружия, в том числе принудительное отчуждение, процессуальный порядок которого в настоящее время не определен (ст. 6.1, 25, 27 Федерального закона «Об оружии»).

Принудительное отчуждение оружия по существу представляет собой прекращение (лишение) имущественного права. Несмотря на правовое закрепление, в законодательстве об оружии и гражданском законодательстве указанная мера не получила широкого применения на практике. В то же время, по данным из пояснительной записки к проекту Федерального закона № 1027473-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оружии» (в части урегулирования вопросов хранения, возврата и уничтожения оружия и патронов к нему)», в местах хранения оружия органов внутренних дел Российской Федерации скопилось более 170 тыс. единиц гражданского оружия и 960 тыс. штук патронов к нему. По данным Росимущества, осуществляемая в последние годы реализация конфискованного, бесхозного, а также сданного и в последствии не востребованного оружия и патронов к нему не имеет экономической целесообразности, поскольку выручка от их продажи не покрывает затраты федерального бюджета на организацию всего комплекса действий по распоряжению ими, в том числе хранению, учету, транспортированию, оценке и реализации. Указанное свидетельствует о необходимости анализа системы оснований прекращения права собственности и ее развитии на строго правовых основаниях.

Проблема бесхозности вещей в современном российском обществе обрела новую силу в условиях изменения экономической и социально-политической формации. Многие объекты, на которых когда-то осуществлялась какая-либо деятельность (бытовая, экономическая), а также связанное с ней имущество, оказались брошенными (оставленными) или ненужными (невостребованными). В связи с этим перед обществом (государством) встает вопрос о бремени содержания такого имущества. Проблема бесхозной вещи особенно актуальна для оставленных объектов недвижимости, автотранспорта, но также и для отдельных бытовых предметов. Особую сложность представляют вопросы отчуждения невостребованного оружия.

Условия, при которых возникает ситуация не востребованности оружия, можно условно разделить на две группы: 1) когда право на владение оружием утрачено на определенный срок, и действия владельца демонстрируют наличие интереса к вещи, который проявляется в намерении пользования ею, что позволяет говорить о наличии у такой вещи титульного владельца; и 2) когда собственник утратил право владения по основаниям, допускаемым законом; в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать, в том числе, например, оружие не может принадлежать лицам, имеющим снятую или погашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, а также за умышленное преступление средней тяжести, совершенное с применением (использованием) оружия, предметов, используемых в качестве оружия, или два и более раз осужденным за совершение преступления – т.е. по неустраняемым основаниям.

В соответствии с ст. 238 ГК РФ, такое имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок, что корреспондирует положениям ст. 27 ФЗ «Об оружии». Конституция РФ, ГК РФ и ФЗ «Об оружии» не определяют другого способа отчуждения собственности, кроме как - по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа, о принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом.

Несмотря на установленный в Конституции РФ и гражданском законодательстве примат права собственности, в 2022 г. в Федераль-

ный закон «Об оружии» внесены дополнения, содержание которых создает впечатление об установлении дополнительных оснований для признания перешедшим в государственную собственность оружия, невостребованного в течение одного года со дня устранения (прекращения) обстоятельств, препятствующих владению оружием. Так, ч. 6 ст. 25 Федерального закона «Об оружии» в редакции Федерального закона от 29.12.2022 № 638-ФЗ (вступил в силу 30.03.2023) устанавливает следующее правило: «... оружие и (или) патроны к нему, не востребованные в течение одного года со дня устранения (прекращения) обстоятельств, препятствующих владению оружием, уничтожаются войсками национальной гвардии Российской Федерации».

За прошедший год практика применения нового правила не сформировалась, что обусловлено комплексностью института права собственности, который основывается на конституционных и гражданско-правовых нормах, а также отягощён публично правовыми нормами.

Право собственности имеет в первую очередь экономическое содержание, неразрывно связано с правами граждан и, как следствие, занимает высокую ступень в иерархии правовых норм. В.Д. Зорькин отмечает: «экономические нормы, закрепленные в Конституции РФ, гомогенны, но не тождественны гражданско-правовым. Им отводится более высокое положение в иерархии правовых норм, они должны характеризоваться большей юридической насыщенностью и более значительной плотностью юридического содержания» [5, с. 297]. Действительно, содержание положений части 3 статьи 35 Конституции РФ, закрепляющей неприкосновенность собственности, весьма лаконично или даже скудно: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда».

Однако остается вопрос: в рамках какого вида судопроизводства должен быть разрешен вопрос принудительного отчуждения оружия и последующего его уничтожения. Характеризуя отраслевую взаимосвязь материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию, А.И. Каплунов отмечает: «Материальные нормы и вид юридического процесса, обеспечивающий их реализацию, несомненно, имеют отраслевую взаимосвязь. Однако она не всегда линейная и прямая, как может показаться на первый взгляд, если брать за основу отраслевое и терминологическое единство «уголовного права и уголовного процесса», «гражданского права и гражданского процесса». В определении отраслевой принадлежности процес-

суальных норм, регламентирующих процессуальную деятельность, важную роль играет метод правового регулирования» [6, с. 18]. Впервые связь метода правового регулирования и процессуальных форм его реализации выявил В.Д. Сорокин [7, с. 128-141].

Учитывая административно-правовую природу положений ст. 25 Федерального закона «Об оружии» и ст. 35 Конституции РФ, представляется целесообразным дополнить КАС РФ главой 32.1. «Производство по административным делам об отчуждении и уничтожении оружия и патронов к нему», регламентировав право на обращение в суд с заявлением об отчуждении и уничтожении оружия и патронов к нему, определив в качестве уполномоченных субъектов органы государственной власти, иные государственные органы, участвующие в выработке и реализации государственной политики в сфере оборота оружия [8, с. 163-164]; требования к заявлению и особенности резолютивной части решения суда по административному делу об отчуждении и уничтожении оружия и патронов к нему.

Заявительный порядок рассмотрения административных дел об отчуждении и уничтожении невооруженного оружия как представляется органично дополнит систему правовых оснований прекращения права собственности на бесхозяйственные вещи, обеспечит гарантии прав и законных интересов собственников невооруженного оружия, а также развитие государственной политики в сфере гражданского оружия.

© Шмидт А.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Меры административного принуждения: Учебное пособие / Т.П. Пестова, А.А. Шмидт; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Южно-Уральский государственный университет, Юридический институт. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2022. – С. 8.
2. Административное право: Курс лекций / А.О. Дрозд, А.М. Хмара, Э.Х. Мамедов [и др.]; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 163, 165.
3. Каплунов А.И. Об аномалиях развития отечественной теории и законодательства об административном принуждении и процессуаль-

ных формах его реализации // В сборнике: 25 лет на службе Отечеству. Сборник научных трудов, посвященный деятельности научных школ Санкт-Петербургского университета МВД России и приуроченной к 25-летию со дня его образования. Сост.: О.И. Городовая, О.С. Кравченко, А.А. Жаворонкова. – Санкт-Петербург, 2023. – С. 15.

4. Каплунов А.И. Влияние доктрины прав и свобод человека и гражданина на модернизацию законодательства об административной ответственности // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург, 2023. – С. 229.

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Зорькин В. Д., Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Бондарь Н. С. и др. 2-е изд., пересм. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С. 297.

6. Каплунов А.И. О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – №4 (96). – С. 17-22.

7. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. – Москва: Юридическая литература, 1976. – С. 128-141.

8. Шмидт А.А. Государственная политика в сфере оборота оружия: подходы к пониманию и практика формирования / А. А. Шмидт // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 5. – С. 163-164. – DOI 10.52452/19931778_2023_5_161.



Анисифорова Марьям Владимировна,
*начальник отдела ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
доцент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член НАСА,
кандидат юридических наук*

Проблемы административно-правового противодействия свободному обороту одурманивающих веществ

Аннотация: *Содержание статьи раскрывает некоторые недостатки предпринимаемых мер административно-правового противодействия свободному обороту одурманивающих веществ.*

Ключевые слова: *административно-правовые меры противодействия, ограничение оборота одурманивающих веществ, закись азота.*

История правового обихода термина «одурманивающее вещество» начинает исчисляться с 1996 г., когда Постоянным комитетом по контролю наркотиков был утвержден соответствующий список, включивший 12 наименований: смесь клофелина с алкоголем, смесь димедрола с алкоголем, смесь барбитуратов с алкоголем, хлороформ, эфир, толуол, закись азота и некоторые др.

Сам термин, даже при условии его достаточно активного использования в законодательстве, к примеру, в статьях 6.10, 6.131, 20.20, 20.22 Кодекса РФ об административных правонарушениях, ст. 151 Уголовного кодекса РФ, ст. 178.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, положениях многих федеральных законов (включая тот, что устанавливает правовые основы ограничения оборота закиси азота), до сих пор не имеет легальной дефиниции.

К этому стоит добавить и то, что в научной литературе не высказываются однозначные мнения по поводу воздействия веществ, признаваемых одурманивающими, на организм и психику. По некоторым данным, токсическое опьянение изменяет сознание, может способствовать параличу дыхательного центра в головном мозге, удушью,

отеку легких [3, 37-45]. Предположим, в ходе исследования психоактивных свойств закиси азота было установлено, что нецелесообразное использование этого газа человеком может привести к необратимым последствиям для его жизни и здоровья - нарушению ритма сердца, недостаточности кровообращения, угнетению дыхания, острой гипоксии и даже смерти [2]. В действительности, оценка последствий отдельных случаев употребления одурманивающих веществ обнаруживает и смертельные исходы, а главная опасность кроется в том, что желание попробовать одурманивающее вещество чаще возникает у детей и подростков.

Длительное время существовала правовая неопределенность в вопросах привлечения к административной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в употребление одурманивающих веществ, их потребление в общественных местах и некоторых др. случаях из-за отсутствия не только законодательного определения этих веществ, но и их исчерпывающего перечня. Отсутствие актуального списка одурманивающих веществ и административно-правового механизма его пересмотра существенно затрудняли правоприменительную практику, о чем свидетельствовали и отдельные судебные решения. Допустим, Московским городским судом в апелляционном определении от 4 декабря 2018 г. был сделан вывод о том, что углеводород (бутан) не относится к одурманивающим веществам, поскольку не включен в список одурманивающих веществ, утвержденный Постоянным комитетом по контролю наркотиков, а также в перечень наименований токсичных веществ, наиболее часто встречающихся при острых отравлениях и утвержденных соответствующим приказом Минздрава России. Тем самым, судом была формально признана юридическая сила Списка одурманивающих веществ и одновременно невозможность принятия законного и обоснованного решения в отношении факта токсического отравления гражданином бутаном в силу неопределенности правового статуса этого вещества. Вместе с тем бутан и аналогичные ему газы (пропан, изобутан и др.) при вдыхании вытесняют кислород из воздуха, что приводит к эффекту «удавки», поэтому даже единичный факт вдыхания этого газа может привести к смерти человека.

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2020 г. № 472-ФЗ «Об ограничении оборота закиси азота в Российской Федерации» проблематика, связанная с противодействием незаконному обороту и потреблению одурманивающих веществ, нашла частичное разреше-

ние. Целью принятия законодательного акта послужила необходимость пресечения незаконной деятельности по распространению закиси азота – бесцветного негорючего газа, имеющего губительные свойства для организма при его употреблении не по назначению. Способствовали решению об установлении ограничений однозначные выводы Минздрава России о целесообразности ограничения его оборота из-за необратимых последствий для жизни и здоровья граждан, к которым может привести нецелевое использование одурманивающих веществ, в частности, нарушению ритма сердца, недостаточности кровообращения, угнетению дыхания, смерти. И, надо сказать, что подобные суждения, несомненно, имели под собой достаточно прочную основу, поскольку не редкими стали в последние годы случаи смертей подростков именно на фоне употребления веществ ярко выраженного токсического свойства – закиси азота, называемого также «веселящим газом». Новая угроза разновидности подростковой токсикомании успела проявить себя на территории всей страны и, в особенности, в Московском регионе, что, в свою очередь, стало поводом для различных законодательных инициатив в этой области.

Но к сожалению, ни в одном из предложений законодательных органов власти субъектов Российской Федерации не прозвучали: во-первых, выводы о необходимости установления ограничений оборота не только закиси азота, но и иных видов одурманивающих веществ, во-вторых, предложения о принятии соответствующего списка и, в-третьих, выводы об установлении надлежащего механизма его пересмотра. Только вторая из перечисленных проблем нашла разрешение с утверждением Правительством России перечня одурманивающих веществ в июле 2021 г., в состав которого вошли только 4 вида: закись азота (оксид азота (I), динитрогена оксид), ксенон, смесь дифенгидрамина (димедрола) с этиловым спиртом (независимо от их концентрации) и смесь доксиламина с этиловым спиртом (независимо от их концентрации).

Структурно принятый в области ограничения оборота закиси азота федеральный закон состоит из статьи, включающей четыре части, первая из которых устанавливает начальные сроки введения ограничений оборота. Во второй части предусматривается запрет на производство, изготовление, закупку, поставку, хранение, перевозку, пересылку закиси азота, а равно ее реализацию (сбыт), пропаганду, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», использование (потребление) закиси азота, распростра-

нение информации о реализации закиси азота. В качестве исключительной деятельности, когда такие действия с закисью азота возможны, называются производство пищевой продукции (в части охлаждения, замораживания и хранения пищи), продовольственных товаров, а также при медицинском, промышленном или техническом применении вещества (сварочные работы, изготовление двигателей внутреннего сгорания и т.д.).

Все иные случаи рассматриваются как не отвечающие требованиям безопасности жизни и здоровья граждан. По смыслу ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2020 г. № 472-ФЗ «Об ограничении оборота закиси азота в Российской Федерации» использование (потребление) физическими лицами закиси азота, являющейся одурманивающим веществом, не по назначению в целях изменения состояния организма человека, не связанного с медицинскими поводами (помощью или иным вмешательством), находится под запретом.

Принятие этого законодательного акта оценивается положительно. С одной стороны, сделан важный шаг, свидетельствующий об официальном признании проблемы незаконного оборота одурманивающих веществ, но, одновременно с этим, следует обратить внимание на отдельные спорные позиции, также требующие своевременного урегулирования [1, с. 214-217].

© Анисифорова М.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Анисифорова М.В. Административно-правовое обеспечение запрета пропаганды наркотиков в России и за рубежом: монография / М.В. Анисифорова. – Москва: Проспект, 2022. С. 214-217.
2. Ключевская Н. «Веселящий газ»: запреты и ответственность (ГАРАНТ.РУ, 15 февраля 2021 г.) // СПС «ГАРАНТ».
3. Супонева Н.А. Гришина Д.А. Легостаева Л.А., Мочалова Е.Г. Хроническая интоксикация «веселящим газом» (закисью азота) – причина В12 – дефицитной миелополинейропатии у лиц молодого возраста // Нервно-мышечные болезни. Клинический обзор. 2016. Том 6. № 4. С. 37-45.



Василенко Глеб Николаевич,
*заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Публично-правовой субинститут сертификации средств защиты информации

Аннотация: *в статье представлен авторский взгляд относительно формирования публично-правового субинститута сертификации средств защиты информации, его значения и наполнения.*

Ключевые слова: *субинститут, административное право, сертификация, информация, защита, оценка, воздействие, отношения.*

Институт технического регулирования, включающий в себя стандартизацию, сертификацию и метрологию, является сложившимся в системе публичного права объемными по своему содержанию институциональным образованием. В рамках настоящей статьи мы остановимся лишь на сертификации средств защиты информации, обосновав выделение профильной совокупности норм в отдельный субинститут в рамках технического регулирования.

Для понимания сущности любого правового института или субинститута, необходимо иметь в виду, что сам институт или субинститут оформляется лишь в случае возникновения однородной сферы общественных отношений. Иными словами, институт или субинститут «не придумывается, а рождается из социальных и практических потребностей» [6].

Субинститут сертификации средств защиты информации возник не внезапно, этому предшествовал ряд предпосылок, связанных с цифровой трансформацией государственного управления.

10 июня 1993 г. Верховным Советом РФ был принят Закон

«О сертификации продукции и услуг», который положил начало развитию сертификации в стране. В этот же день был принят и новый Закон Российской Федерации «О стандартизации».

В 1993-1998 гг. вступило в силу свыше 30 законодательных и значительное количество подзаконных актов Российской Федерации

по разным отраслям народного хозяйства, в которых вводится обязательная сертификация.

Среди указанных нормативных актов особое место для формирования субинститута сертификации средств защиты информации имеют Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», в статье 28 которого были сформулированы правовые основы организации сертификации средств защиты информации в Российской Федерации; постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации», установившее требования к порядку сертификации средств защиты информации в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

До конца 2002 года продолжалась деятельность по совершенствованию систем стандартизации, а также обязательной и добровольной сертификации. Итогом этой деятельности было принятие 27 декабря 2002 г. Федерального закона «О техническом регулировании».

Краткий анализ развития субинститута сертификации средств защиты информации позволяет сделать следующие выводы:

1. Правовое регулирование стандартизации и, как ее следствие, сертификации в различные периоды российского государства характеризуются наличием как общих черт, так и особенностей, свойственных конкретному историческому этапу становления государства и общества.

2. В истории российского законодательства наблюдается преемственность правового статуса институтов стандартизации, сертификации и субинститута сертификации средств защиты информации.

3. Современное формирование субинститута сертификации средств защиты информации основывается на использовании принципов правовой регламентации.

4. Элементами субинститута сертификации средств защиты информации являются: безопасность для окружающей среды, жизни, здоровья, имущества; техническая и информационная совместимость, а также взаимозаменяемость; соответствие условиям развития науки, техники и технологии; единство измерений; экономия ресурсов всех видов; безопасность; обороноспособность и мобилизационная готовность страны.

5. Сертификация средств защиты информации является одним из обязательных элементов государственной системы сертификации.

Это обязательный атрибут организации и функционирования современного государства.

6. Субинститут сертификации средств защиты информации функционирует на основе принципа императивности.

Признаки, выделяющие правовой субинститут в качестве относительно обособленного подразделения правовой системы, обусловлены «определяющими функциями правового субинститута, его ролью цельного, относительно законченного регулятора общественных отношений» [1, с. 121]. С.С. Алексеев выделял следующие признаки подобных правовых образований: единство регулятивных особенностей, единство интеллектуально-волевого и юридического содержания [1, с. 123]. Особенности субинститута сертификации средств защиты информации обнаруживаются в его материально-правовом и процессуально-правовом содержании.

Материально-правовыми признаками субинститута сертификации средств защиты информации, по нашему мнению, являются совокупности норм публичного права:

- определяющие понятийный аппарат субинститута сертификации средств защиты информации, устанавливающие цели, задачи и функции субинститута;

- определяющие компетенцию субъектов, участвующих в отношениях, регулируемых нормами субинститута сертификации средств защиты информации, устанавливающие юридическую ответственность.

К материально-правовым признакам субинститута сертификации средств защиты информации относятся цели, задачи и функции.

Цель субинститута сертификации средств защиты информации заключается в упорядочивании общественных отношений, складывающихся и развивающихся в связи с осуществлением деятельности по оценке соответствия средств защиты информации установленным требованиям и направлено на обеспечение защиты государственной тайны и других конфиденциальных сведений, сохранность государственных и частных материальных ценностей, а также за соблюдением авторских прав изготовителя при сертификационных испытаниях средств защиты информации.

Задачи субинститута сертификации средств защиты информации четко не сформулированы законодателем. Отсутствие законодательного закрепления задач, возлагаемых на этот субинститут, видится

серьезным упущением законодателя, поскольку дает возможность неоднозначной трактовки вышеперечисленных целей.

По нашему мнению, общие задачи субинститута сертификации средств защиты информации обусловлены регламентацией создания и функционирования систем сертификации; государственного контроля и надзора за соблюдением участниками сертификации правил сертификации и за сертифицированными средствами защиты информации; порядка признания зарубежных сертификатов.

К частным задачам субинститута сертификации средств защиты информации относятся вопросы правового регулирования статуса центральных органов систем сертификации, органов по сертификации средств защиты информации, испытательных лабораторий и изготовителей.

В конечном итоге сама сертификация средств защиты информации направлена на независимое подтверждение соответствия требованиям по безопасности информации, а также на использование сертифицированных средств, что в свою очередь позволяет снизить вероятность наличия уязвимостей и недеklarированных возможностей.

Рассмотрев в первом приближении цели и задачи субинститута сертификации средств защиты информации, необходимо обозначить и его функции, так как функции являются целенаправленным воздействием на социальные процессы, используемые для достижения желаемого конечного результата.

Функции государственного управления обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления [2, с. 38].

Органом государственного управления, на который в основном возложено управление в сфере сертификации средств защиты информации является Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).

В целях сертификации средств защиты информации ФСТЭК России осуществляет реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области государственной безопасности по вопросам:

- обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;
- противодействия иностранным техническим разведкам на территории Российской Федерации;
- обеспечения защиты (некриптографическими методами) информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, иной информации с ограниченным доступом, предотвращения ее утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа к ней, специальных воздействий на информацию (носители информации) в целях ее добывания, уничтожения, искажения и блокирования доступа к ней на территории Российской Федерации;
- защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств;
- осуществления экспортного контроля.

Рассмотрев и обозначив цели, задачи, принципы и функции субинститута сертификации средств защиты информации перейдем к следующему материально-правовому признаку – компетенции субъектов, участвующих в отношениях, регулируемых нормами субинститута.

Под субъектом права понимаются лицо или организация, за которыми государство признает способность быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей. Субъектом публичного права является обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него публичным правом. Субъекты публичного права могут стать таковыми только при наличии ряда условий:

- правовой нормы, определяющей субъект, его права и (или) обязанности, юридическую ответственность;
- правоспособности и дееспособности субъекта;
- юридического факта (фактов), т.е. основания возникновения, изменения или прекращения правоотношения [10, с. 33].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации» системы сертификации создаются Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, уполномоченными проводить работы по сертификации средств защиты информации в пределах компетенции, опре-

деленной для них законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации.

Правосубъективность участников системы сертификации средств защиты информации определяется компетенцией трех указанных выше федеральных органов по сертификации; полномочиями центрального органа системы сертификации, органов по сертификации средств защиты информации, испытательных лабораторий и изготовителей.

Для недобросовестных участников сертификации средств защиты информации предусмотрена юридическая ответственность, например, в рамках статей 274, 274.1, 274.2 Уголовного кодекса Российской Федерации. Административная ответственность, предусмотренная статьями 19.4, 19.4.1, 19.4.2 КоАП РФ, направлена на обеспечение функционирования и повышение роли государственного надзора (контроля), в том числе и государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, требований нормативных документов по обеспечению единства измерений.

Таким образом, совокупность норм в сфере сертификации средств защиты информации обладает всеми материально-правовыми признаками, характеризующими ее как субинститут публичного права.

Процессуальная составляющая субинститута сертификации средств защиты информации сосредоточена в рамках Приказа ФСТЭК России от 03.04.2018 № 55 «Об утверждении Положения о системе сертификации средств защиты информации», Приказа Министерства обороны Российской Федерации от 29.09.2020 № 488 «Об утверждении Положения о системе сертификации средств защиты информации Министерства обороны Российской Федерации», Приказа ФСБ Российской Федерации от 13.11.1999 № 564 «Об утверждении Положений о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну, и о ее знаках соответствия».

Помимо приведенных нормативных актов существенное значение для функционирования субинститута сертификации средств защиты информации имеют методические рекомендации ФСТЭК России. 15 октября 2020 г. ФСТЭК России выпустила информационное сообщение № 240/24/4268 об утверждении новой редакции Требований по безопасности информации, устанавливающих уровни доверия к средствам технической защиты информации, была предложена методика выявления уязвимостей и недеklarированных возможностей, определяющая состав и содержание исследований во встраиваемом

микропрограммном, общесистемном, прикладном программном обеспечении, а также применяемые при этом методы исследований и инструментальные средства.

В рамках выявления уязвимостей и недекларированных возможностей предлагается проводить комплексное исследование объекта оценки, включая анализ кода, тестирование функций безопасности, исследование потенциальных уязвимостей.

В интересах повышения уровня защищенности информации ограниченного доступа, не содержащей сведения, составляющие государственную тайну, от утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа, специальных воздействий на такую информацию в целях ее добывания, уничтожения, искажения или блокирования доступа к ней при обработке указанной информации в государственных информационных системах, ФСТЭК России издала приказы от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» и от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении Составов и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

В рамках указанных нормативов были определены защитные меры, среди которых:

- идентификация и аутентификация субъектов доступа и объектов доступа;
- управление доступом субъектов доступа к объектам доступа;
- ограничение программной среды;
- защита машинных носителей;
- регистрация событий безопасности;
- контроль (анализ) защищённости информации;
- обеспечение доступности информации;
- обеспечение целостности ИС и информации;
- выявление инцидентов и реагирование на них;
- управление конфигурацией информационной системы и системы защиты персональных данных.

К отдельной группе защитных мер относится обучение персонала, планирование мероприятий и обеспечение действий в нештатных ситуациях.

© Василенко Г.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. С. 121-123.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В. Административное право. Учебник. – М., 2005. С. 38.
3. Бегаев А.Н., Кашин С.В., Маркевич Н.А., Марченко А.А., Павлов Д.Д. Сертификация программного обеспечения по требованиям доверия – СПб: Университет ИТМО, 2020 – 40 с.
4. Большая Советская энциклопедия. 1957.
5. Вовенда Ю. В. Особенности политики обеспечения информационной безопасности в исполнительных органах государственной власти: на примере Северо-Западного федерального округа: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Вовенда Юлия Владимировна; [Место защиты: Санкт-Петербургский государственный университет]. – Санкт-Петербург, 2019. – 362 с.
6. Кивич Ю.В. Проблемы изучения институтов административного права слушателями МосУ МВД России. М.: МосУ МВД России. 2004 г.
7. Административно-процессуальное право. Курс лекций под ред. И.Ш. Килясханова. ЮНИТИ. Закон и право. – М., 2004.
8. Лаврентьева, М. С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Моск. ун-т МВД РФ. – Москва, 2006. – 25 с.
9. Миняев, А. А. Методика оценки эффективности системы защиты территориально-распределенных информационных систем: автореферат дис. ... канд. технич. наук: 2.3.6. / Миняев Андрей Анатольевич; [Место защиты: Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича]. – Санкт-Петербург, 2021. – 22 с.
10. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. 3-е изд. – М., 2000. С. 33.



Вербицкая Мария Александровна,
*доцент кафедры публично-правовых дисциплин
Северо-Кавказского социального института,
кандидат юридических наук*

**Отдельные проблемы регионального
административно-правового регулирования
содержания и выгула домашних животных
(по материалам Ставропольского края)**

Аннотация: *в статье освещаются новые дополнительные правила содержания и выгула домашних животных в Ставропольском крае. Анализируется вводимый порядок регистрации домашних животных в указанном регионе. Выявляются и анализируются пробелы и противоречия административного законодательства, с которыми могут столкнуться правоприменители при привлечении к административной ответственности за нарушение дополнительных правил содержания и выгула домашних животных в Ставропольском крае. Обосновывается необходимость корректировки правил регистрации домашних животных и регионального законодательства об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *домашние животные, дополнительные правила содержания и выгула домашних животных в Ставропольском крае, регистрация домашних животных, места выгула домашних животных, административная ответственность за нарушение дополнительных правил содержания и выгула домашних животных.*

С конца 2018 года в нашей стране действует федеральный закон № 498-ФЗ, регламентирующий ответственное обращение с животными [1]. Региональные власти в соответствии с данным федеральным законом вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу (ч.8 ст.13). В данной связи представляет интерес вопрос о том, какие дополнительные требования к содержанию домашних животных установлены в Ставропольском крае.

В Правительстве Ставропольского края летом 2023 года были утверждены дополнительные требования к содержанию питомцев, их выгулу и регистрации [2].

Из документа следует, что домашними животными признаются кошки и собаки (кроме собак-поводырей). Каждый питомец должен быть зарегистрирован в установленном порядке.

В 2024 году домашних животных нужно будет обязательно регистрировать с присвоением уникального идентификационного номера. Регистрации подлежат кошки и собаки с 3-месячного возраста. В случае приобретения питомцы в старше двух месяцев также подлежат регистрации - в течение 30 дней с момента перехода права собственности на них.

Регистрацию в Ставропольском крае будут проводить станции по борьбе с болезнями животных.

Для регистрации необходимо представить пакет документов: удостоверение личности физического лица или заверенная копия документа о государственной регистрации юридического лица (или ИП), или доверенность представителя юридического лица; ветеринарный паспорт домашнего животного, с отметками о проведенных прививках по возрасту.

В регистрации будет отказано, если не будет представлено животное для осуществления клинического осмотра, вышеуказанные документы, а также, когда владелец отказывается от проведения чипирования домашнего животного.

Полагаю, что перечень оснований для отказа в регистрации домашнего животного следует дополнить пунктом о том, что в регистрации домашнего животного может быть отказано физическому лицу, которое ранее привлекалось к юридической ответственности за жестокое обращение с животными.

Подобная практика имеет место в Великобритании. Там суды вправе издавать приказы, запрещающие содержание животных лицами, ранее осужденными за жестокое обращение с животными [3, с.226].

При регистрации домашних животных ветеринарный специалист учреждения:

- 1) в случае наличия чипа считывает его данные;
- 2) в случае отсутствия чипа устанавливает его;
- 3) вносит информацию в реестр и автоматизированную ветеринарную информационную систему «Авис»: идентификационный номер домашнего животного; иностранный номер идентификации; при-

чины первичной идентификации; биологический вид животного; цель содержания; тип содержания; Порода; Племенная ценность; пол; окрас; кличка; дата рождения; место рождения; родители; страна ввоза; дата ввоза в РФ; владелец; место содержания.

Регистрационный номер домашнего животного состоит из тринадцати знаков.

Преимущественно в постановлении указаны правила содержания и выгула для собак.

Так, запрещается бесконтрольный выгул животных без сопровождения хозяином или лицом, его заменяющим. Кроме того, выгуливать собаку не имеют права лица в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения, а также лица, признанные судом недееспособными.

Вместе с тем запрещается выгул потенциально опасных собак, внесённых в соответствующий перечень, утверждённый Правительством РФ [4], а также животных весом свыше 30 килограммов лицам младше 14 лет.

Соглашаясь с разумностью требования о запрете выгула собак весом свыше 30 килограммов малолетними, хочется отметить, что на практике могут возникнуть проблемы с измерением веса собаки.

В некоторых регионах возникают проблемы с измерением роста собаки. Так, в Санкт-Петербурге региональным законом запрещено выгуливать собак в холке более сорока сантиметров, без поводка и(или) без намордника [5]. И имеется весьма неоднозначная практика привлечения лиц к административной ответственности за данное правонарушение. Так, лицо, привлекаемое к административной ответственности за данное правонарушение, в жалобе на вынесенное постановление резонно указало, что инспектор отдела контроля, выявивший деяние, не произвел надлежащим прибором измерение высоты холки собаки. По фотографиям, имеющимся в деле, невозможно определить высоту в холке, изображенной на них собаки. Данное обстоятельство послужило основанием для отмены вынесенного постановления и прекращения производства по делу в связи с недоказанностью [6].

На территории домовладений, а также собственных садов и огородов в Ставропольском крае собаку необходимо держать на привязи либо в вольере. Не привязанным и вне вольера животное может быть только в случае, если указанные территории огорожены забором, выйти за пределы которого самостоятельно собака не сможет. Гуляя с

животным на поводке, отпускать его от себя можно не более чем на 1,5 метра.

В первоначальной редакции постановления Правительства Ставропольского края №449-п был четко определен перечень запрещенных мест для выгула:

- в парках, скверах и на пляжах;
- на территории школ, медицинских и культурно-спортивных организаций, организаций культуры и памятников культурного наследия;
- на газонах и клумбах.

А вот где теперь гулять с питомцем, хозяину придётся подумать, поскольку согласно действующей редакции постановления Правительства Ставропольского края №449-п (от 14.08.2023 г.) выгул собак возможен в местах, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных. А такие правила действуют не во всех муниципальных образованиях Ставропольского края. Так, Правила содержания животных в городе Ставрополе (краевой столице) утратили силу.

Подобная ситуация вряд ли будет способствовать успешному правоприменению.

Также нельзя оставлять собаку без присмотра, не убедившись, что она не причинит вреда жизни и здоровью окружающих, их имуществу и не пострадает сама.

Оставлять питомца одного в салоне автомобиля теперь можно не более чем на 20 минут.

В пункте 13 постановления Правительства Ставропольского края №449-п указано, что несоблюдение указанных Дополнительных требований влечет административную ответственность в соответствии с Законом Ставропольского края «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае». Однако ст. 2.4 («Нарушение правил содержания животных») указанного закона утратила силу.

В заключении хотелось бы сформулировать ряд выводов и предложений. При несомненной актуальности и своевременности принятых в Ставропольском крае Дополнительных требований к содержанию домашних животных остается неурегулированным на муниципальном уровне вопрос о местах их разрешенного выгула. Также при утверждении правил регистрации домашних животных в нашем крае в целях предупреждения жесткого обращения с животными следует запретить регистрировать животных физическим лицам, ранее при-

влекавшимся к ответственности за жестокое обращение с животными. И также необходимо установить в краевом законе ответственность за нарушение правил содержания домашних животных.

© Вербицкая М.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (ред. 27.11.2023).

2. Постановление Правительства Ставропольского края «Об утверждении Дополнительных требований к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу, на территории Ставропольского края» от 24.07.2023 № 449-п (ред. от 14.08.2023).

3. Голованова, Н.А. Некоторые аспекты административно-правового регулирования содержания домашних животных / Н.А. Голованова, В.А. Селезнев, Н.Ю. Трещетенкова. - Текст: непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. - 2020. - №7. - С.226.

4. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня потенциально опасных собак» от 29.07.2019 № 974.

5. Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 12.05.2010 № 273-70 (ред. 02.11.2023).

6. Решение судьи Кировского районного суда г. Санкт-Петербург по делу №12-216/2020 от 22 мая 2020 г.



Воронкова Светлана Владимировна,
старший научный сотрудник НИИЛ № 5
научно-исследовательского института
промышленной и морской медицины ФМБА России,
кандидат юридических наук

**О роли прогностической регламентации
в охране здоровья работников атомной промышленности**

Аннотация: *актуальность исследования обусловлена значимостью процессов государственного управления в сфере охраны здоровья работников атомной промышленности, обеспечения радиационной и ядерной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия. Отмечается, что качественное законодотворчество предполагает прогностический этап, основанный на изучении и выявлении различных по своей природе и структуре рисков. Рассмотрены возможности научных организаций при исследовании правоприменительной практики субъектами, установлении и анализе негативных факторов и условий, которые могут быть учтены при оценке производственных и правовых рисков. Предложенный методический подход может послужить инструментом правового реагирования на преобразования в социально-экономической среде, влияющие на формирование нормативных требований в исследуемой сфере.*

Ключевые слова: *юридическое прогнозирование, государственное управление, охрана здоровья, ФМБА России, атомная промышленность.*

Вопросы обеспечения радиационной, ядерной, химической безопасности и сохранения трудового потенциала России в последнее время привлекают внимание ученых и практиков в связи с возрастающей ролью отдельных отраслей промышленности и кластерного развития территорий. В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 06 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года», от 02 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности

Российской Федерации» приоритетными направлениями социальной политики названы охрана здоровья трудоспособного населения и профессиональное долголетие, а национальными интересами России в целом – сбережение народа, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан.

Из вышеизложенного следует, что на предприятиях отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, в том числе атомной промышленности, должны быть выявлены и учтены многочисленные риски производственной среды и трудового процесса в сочетании с анализом заболеваемости, качественно разработаны и неукоснительно соблюдаться обязательные требования для обеспечения радиационной безопасности, охраны труда и здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия. Для достижения указанных целей, на наш взгляд, необходимо применение прогностической методологии, которую теоретики права считают универсальной в теоретических и отраслевых исследованиях законодательства, правотворческой и правоприменительной деятельности, правового поведения и правосознания [1].

В литературе выделяется особая функциональная направленность и назначение административно-правового обеспечения в целях безопасности страны, которое представляет собой не только деятельность органов исполнительной власти, но и её результат, предполагает решение задач по созданию правовых условий для нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной и иной деятельности с учетом планирования активности общества и правового воспитания и обучения граждан [2].

В качестве примера устаревшего и избыточного регулирования профессор А.Ф. Ноздрачев выделял наличие множества недостатков и правовых неопределенностей в санитарных нормах и правилах, создающих административные барьеры для бизнеса, что неоднократно отражалось в заключениях по оценке регулирующего воздействия [3]. Сегодня мы по-прежнему можем констатировать не только наличие избыточных трудно реализуемых правовых норм, но и серьезные пробелы в правовом регулировании сферы охраны здоровья работников и безопасности труда [4].

По мнению профессора Ю.А. Тихомирова при трансформации права и юридической науки, которые «находятся под воздействием стремительных неслучайных критических ситуаций разной природы» и связаны с большой проблематикой рисков, возможны три способа

для преодоления негативных последствий: во-первых, превентивный (институты общества и право должны предвидеть, предвосхищать, прогнозировать наступление негативных ситуаций); во-вторых, оперативное принятие мер; в-третьих, восстановительный период (осмысление и извлечение уроков) [5].

Таким образом, совершенствование государственного управления и законопроектная работа должны быть основаны на прогностическом подходе, а правовой прогноз может выступать как «научное предвидение тенденций развития правовой сферы общества и возможных вариантов правовых решений и действий» [6]. Конечно же, проблемные вопросы модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права постоянно обсуждаются ведущими учеными [7]. В частности, по мнению профессора Б.В. Россинского, особенностью предмета науки административного права является выявление закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, с последующей разработкой теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, которые направлены на совершенствование процесса государственного управления [8].

Одним из главных приоритетов управления является целевое воздействие на процессы для достижения намеченных результатов; активизация человеческого фактора и правомерного поведения [9]. Вместе с тем, реализация правовых норм, по мнению профессора В.Д. Сорокина, помимо проведения целенаправленных мер воспитательного характера (идеологический путь), предполагает доведение содержания правовой нормы до исполнителей (организационный путь) с помощью обеспечивающих юридических средств (правовой путь) [10].

Несмотря на имеющуюся фундаментальную теоретическую основу, в научной литературе встречается мнение о случаях формализма в государственных докладах органов исполнительной власти, отсутствии обобщения правоприменительной практики, игнорирование процессов обратной связи и внесения изменений в законодательство о контроле и надзоре [11]. Вместе с тем механизм целевого воздействия на профилактику рисков нарушения обязательных требований должен быть учтен при подготовке нормативных актов с учетом прогнозов его выполнения.

Безусловно соглашаясь с профессором С.М. Зыряновым о целенаправленной деятельности органов исполнительной власти в рамках регуляторного цикла [12], важно отметить, что сбор информации о состоянии объекта регулирования возможен также и при осуществлении научной деятельности подведомственными организациями, при этом прогностическая регламентация должна учитывать все стадии регуляторного цикла.

По итогам 2023 года реализация Федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016 – 2020 годы и на период до 2035 года» признана успешной, в том числе за счет выполнения научно-исследовательской деятельности. В этой связи следует подчеркнуть роль научного обеспечения деятельности органов исполнительной власти и участие подведомственных им учреждений в разработке нормативно-методических документов, обосновывающих обязательные требования в сфере охраны здоровья персонала, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и радиационной безопасности при работах в организациях атомной промышленности.

В частности, Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда. В соответствии со своими полномочиями ФМБА России и подведомственные ему 36 научных организаций разрабатывают нормативные и методические документы в рамках своих компетенций.

Например, в отношении предприятий атомного судостроения и судоремонта в ФГБУН НИИ ПММ ФМБА России с учетом парадигмы оценки рисков научно обоснованы и готовятся к утверждению методические рекомендации по совершенствованию системы санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на сохранение здоровья и продление профессионального долголетия персонала судоремонтных предприятий, выполняющих работы по обращению с ядерным топливом и радиоактивными отходами.

Информативным является использование в работе конкретных прогностических методов (проведение опроса, анализ тенденций развития правосознания, выявление объективных потребностей в правовом регулировании и т.д.) [13]. Помимо этого, важно учитывать возможности самообследования как конструктивной профилактической

меры, предусмотренной Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Полагаем, что достаточно удачным механизмом самообследования является заполнение должностными лицами и работниками проверочных листов (списков контрольных вопросов), утвержденных для каждого вида государственного контроля (надзора).

В рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в соответствии с государственным заданием, помимо анализа заболеваемости и условий труда работников, в целях определения информированности о производственных рисках и правовой грамотности персонала на предприятии судоремонта при обращении с ядерным топливом и радиоактивными отходами, нами была разработана анкета и проведен анонимный опрос административного персонала. В анкету были включены вопросы из проверочных листов (списков контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении обязательных требований по радиационной безопасности), утвержденных приказами ФМБА России.

Анализ результатов анкетирования позволил сделать определенные выводы и выявить проблемы практической реализации норм законодательства. В целом, административный персонал осведомлен о нормативных документах, регулирующих вопросы охраны труда и здоровья при обращении с ядерным топливом и радиоактивными отходами: разработана система управления охраной труда, на предприятии проводится мониторинг опасностей. В то же время 62 % респондентов указали на осуществление контроля лишь при расследовании несчастных случаев на производстве, что вызывает настороженность в отношении ежедневной профилактики неблагоприятных событий.

Положительным моментом является единогласное мнение респондентов о наличии на предприятии ответственных лиц за радиационную безопасность и охрану труда, разработанных схемах транспортных маршрутов и разделении «чистой» и «грязной» зон, проведение индивидуального дозиметрического контроля персонала группы А (лиц, работающих с техногенными источниками ионизирующего излучения).

Несмотря на соблюдение большинства установленных норм, ряд вопросов не до конца проработан в исследуемой организации. В частности, не установлена периодичность проведения инструктажа по охране труда и подготовки по оказанию первой помощи. О недоста-

точной правовой грамотности свидетельствуют, например, ответы 23 % респондентов о возможности допуска к работе с источниками ионизирующего излучения лиц моложе 18 лет.

Разошлись мнения административного персонала и относительно места нахождения аптек первой помощи: 87 % респондентов считают, что аптечки находятся на производственных участках, 38 % – в санитарном пропускнике, 38 % – в здравпункте.

Помимо прочего у респондентов вызвали трудности вопросы по проведению производственного контроля. Кроме того, получена информация, требующая дополнительного изучения: более трети респондентов считают, что правила по охране труда выполняют лишь 50 % – 70 % работников; одной из причин заболеваний 38 % респондентов назвали игнорирование персоналом средств индивидуальной защиты.

Полученные сведения в сочетании с данными о заболеваемости и воздействии вредных и (или) опасных производственных факторов на персонал предприятия позволяют выявить проблемные вопросы в практике применения законодательства и с помощью прогностического подхода определить направления совершенствования регулирования сферы охраны здоровья работников.

Изложенный методический подход в представленном межотраслевом научном исследовании может служить основой при выявлении и оценке профессиональных и поведенческих рисков, определении правовых рисков, осуществлении риск-ориентированного государственного контроля (надзора), а также прогнозировании в государственном управлении в целом.

© Воронкова С.В., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Липень С.В. Прогностическая методология в юридических исследованиях // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 5-13.
2. Федотова Ю.Г. Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. – 2018. – № 7-8. – С. 15-22.
3. Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 146-153.

4. Доброхотова Е.Н., Воронкова С.В. Синдром профессионального выгорания как правовая категория // Ежегодник трудового права. – 2023. – № 13. – С. 132-153.

5. Тихомиров Ю.А. Способы преодоления критических ситуаций как деформирующего фактора развития государств и мирового сообщества // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – № 1. – С. 13-15.

6. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 5-16.

7. Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. – 2021. – № 9 – С. 185-197.

8. Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. – № 5. – С. 6 - 13.

9. Тихомиров Ю.А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. – 2021. – № 11. – С. 5-18.

10. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования[Текст]: Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976. – 142 с.

11. Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. – 2023. – № 7. – С. 53-59.

12. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ, 2023. – 232 с.

13. Агамиров К.В. Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика: монография / под науч. ред. д.ю.н., проф. Р.В. Шагиевой. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2015. – 408 с. – (Серия «Актуальные юридические исследования»).



Губарева Татьяна Ивановна,
*доцент кафедры административного права
и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

Роль и место института сертификации в современном административном праве

Аннотация: *в статье анализируется роль сертификации как элемента государственного управления экономикой. Рассматривается двойственная природа института сертификации, с одной стороны, как часть экономической государственной политики, а, с другой стороны, как компонент социальной политики государства, направленной на обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина. Дан анализ основных видов сертификации – обязательной и добровольной, а также определена их основная цель – обеспечение экономической и продовольственной безопасности населения страны.*

Ключевые слова: *институт сертификации, сертификат соответствия, обязательная сертификация, добровольная сертификация, безопасность продукции, подтверждение соответствия.*

Развитие российского законодательства в целом, и административного законодательства в частности, во многом обусловлено реалиями складывающихся экономических отношений. Век информационных технологий обуславливает необходимость внедрения новых методов в развитие всех форм предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, требует от руководства нашей страны принятия существенных мер.

В рамках продолжающейся реализации основных направлений развития предпринимательства под эгидой демократизации существенно возросла активность как крупных предпринимателей, так и представителей малого бизнеса, в сфере производственных и торговых отношений, а также оказания услуг и выполнения работ. Сказан-

ное актуализирует потребность совершенствования системы подтверждения соответствия продукции и процессов производства техническим регламентам, стандартам или условиям договоров, с целью допуска на рынок исключительно безопасной и качественной продукции. Основными формами подтверждения соответствия, согласно действующему законодательству, выступают добровольная и обязательная сертификация, а также принятие декларации о соответствии.

Ядром нормативной правовой базы института сертификации выступает ФЗ «О техническом регулировании». Наряду с внутригосударственным регулированием указанной области общественных отношений, государства принимают совместные решения по наиболее актуальным проблемам обеспечения качества производимых товаров.

По своей сути сертификация – это контроль, который проводится третьей стороной, не зависящей ни от потребителя, ни от поставщика. И применяется для проверки соответствия поставляемой и производимой продукции определенным требованиям.

Сертификация продукции занимает важное место наряду с повышением обеспечения конкурентоспособности производимой продукции и разработкой проектов международных стандартов. При этом во всем мире предприятия-производители расходовали и расходуют много времени и средств на убеждение потребителя в высоком качестве предлагаемой продукции.

Институт сертификации выступает эффективным средством расширения торгово-экономических связей государства, завоевания внутренних и внешних рынков сбыта, обеспечения устойчивого развития как отдельно взятого производителя, так и предпринимательства в целом.

Другой стороной медали является важность и необходимость обеспечения безопасности продукции бытового назначения, охраны здоровья населения и окружающей среды, обеспечения продовольственной безопасности граждан.

В условиях проводимой внешнеэкономической политики в отношении Российской Федерации со стороны ведущих зарубежных стран, которая не могла не сказаться на благосостоянии и уровне жизни населения России, особую важность приобретает обеспечение государственного контроля за качеством поступающей на внутренний рынок продукции. Кроме того, социально-экономические и политические преобразования мирового масштаба детерминируют необходимость проведения эффективной политики в сфере экономических и производственных отношений. Повышение конкурентоспособности

отечественных производителей будет способствовать созданию условий для занятия лидирующих позиций в мировой экономике. А без высокого качества производимой продукции достижение указанной цели является довольно призрачным.

Первоначально сущность сертификации состояла в соответствии государственным общесоюзным стандартам качества (ГОСТ), которые устанавливались для обеспечения выпуска качественной сельскохозяйственной и промышленной продукции, взаимозаменяемости и унификации узлов и деталей, отдельных изделий и машин, улучшения использования материалов, металла, топлива и энергии.

Следует отметить, что Россия идет по пути интеграции законодательства о техническом регулировании с ведущими европейскими странами. Опыт зарубежных стран регулирования данной области общественных отношений является чрезвычайно ценным, однако было бы неэффективным заимствование европейской модели в неизменном виде, система подтверждения соответствия качества продукции должна быть, безусловно, адаптирована к российским условиям.

Существенное улучшение качества национальной продукции всегда способствует развитию экономики страны, выходу из экономического кризиса, улучшению качества жизни населения и укреплению ее безопасности.

Таким образом, главной целью сертификации является производство и выпуск конкурентоспособных, качественных товаров или продукции, необходимых для государства, жизнедеятельности общества и человека. Качество продукции выступает определенной базой конкурентоспособности производителя в частности и государства в целом, основой безопасности продукции и услуг для окружающей среды и человека.

Институт сертификации стал составной частью любой инфраструктуры эффективно функционирующей рыночной экономики. Конечно, она базируется на проведении испытаний образцов продукции, оценке условий ее производства и дальнейшем надзоре (инспекционном контроле) за продукцией и ее производством. Различные способы выполнения операций сертификации дают возможности обеспечить надежный уровень доказательства наличия соответствия.

Несмотря на, казалось бы, простоту принципов сертификации, она является очень сложной отраслью деятельности, которая требует профессиональных знаний и специфического опыта во многих видах деятельности (экономика, законодательство, стандартизация, управление качеством, систематизация, испытания, метрология).

Для разных видов продукции предусмотрены разные системы сертификации, но состав и содержание их имеет три основных операции: испытания, оценка производства, инспекционный контроль. По результатам инспекционного контроля могут быть приняты меры приостановления или аннулирования действия сертификата. Причиной этого могут быть изменения в продукции или технологии ее производства, которые обусловили изменения характеристик, контролируемых при сертификации.

Сертификат – есть юридический документ, поэтому за правильность информации, содержащейся в нем, лицо, подписывающее его, несет ответственность.

Государственная сертификация продукции в России делится на обязательную и добровольную.

Обязательная сертификация предусмотрена для продукции, а также для оборудования, на которые распространяются обязательные требования, главным образом к безопасности для жизни и здоровья населения, для окружающей среды, требования к совместимости и взаимозаменяемости продукции и оборудования [1, с.56].

Единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, установлен Постановлением Правительства РФ от 23.12.2021 № 2425. Данный перечень подлежит пересмотру и уточнению в порядке, предусмотренном Методическими рекомендациями Минпромторга России (Приказ Минпромторга России от 15.08.2023 № 2968). Чтобы добавить соответствующий вид продукции в указанный перечень, инициатору следует подготовить предложения, отражающие, помимо реально существующего положения дел, цели включения новой продукции в единый перечень, проблемы, которые планируется решить посредством установления обязательной сертификации в отношении конкретной продукции, а также статистические данные внешнеэкономической деятельности, анализ зарубежного опыта и прочее.

Добровольная сертификация включает в себя проверку соответствия изделий установленным нормативным показателям. Процесс добровольной сертификации продукции включает в себя договор между производителем и сертифицирующей организацией, в котором четко перечислены необходимые стандартные параметры для изготавливаемого товара, технические особенности регламентных методик и рецептурного состава, которые в обязательном порядке должны фиксироваться органами сертификации.

К задачам добровольной сертификации относятся [2, с.173-176]:

1) полная проверка соответствия качеству, функциональным возможностям и технико-технологическим свойствам определенного типа изделий, указанным изготовителем;

2) защита покупателей от некачественного товара, который не соответствует установленным нормам;

3) расширение возможностей отечественных производителей конкурировать с зарубежными компаниями, как в пределах Российской Федерации, так и в рамках международного бизнеса;

4) исключение возможности расширения деятельности изготовителей, выпускающих продукцию низкого качества.

Клиентами организаций по сертификации являются не только предприятия масштабного производства, но и представители среднего и малого бизнеса, которые стремятся подтвердить уровень качества реализуемой продукции. Положительные факторы добровольной сертификации способны ускорить развитие бизнеса и, поднимая популярность определенного товара на рынках, способствовать росту любой производственной компании.

Факт добровольной сертификации можно использовать для создания положительного имиджа организации, обладающей установленными показателями качества для своей продукции, рекламного продвижения товара (печать на упаковочном материале и вложение сертификата в сопровождающие каждый товар документы). Наличие сертификата в документальной комплектации изделия может сыграть решающую роль в выборе покупателем именно данного изделия.

Модернизация производственного процесса в соответствии с сертификационными нормами также является положительной чертой добровольной сертификации.

Наряду с такими типичными атрибутами добровольного подтверждения соответствия, как то, что оно осуществляется по инициативе заявителя и то, что необязательная система сертификации дает право на использование соответствующего маркировочного знака на продукции, есть и более специальные положения. Прежде всего, создатели системы добровольной сертификации могут по своему желанию зарегистрировать ее в едином реестре Росстандарта. Порядок регистрации установлен Приказом Минпромторга России от 10.10.2012 № 1440 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации».

Все правила функционирования института добровольной сертификации очень важны, как для российских разработчиков стандартов, так и для тех, кто претендует на соответствие им. Дело в том, что основной проблемой добровольной сертификации в России эксперты считают доверие к органам и системам сертификации, которые были задействованы при сертификации на том или ином предприятии.

Существует проблема сертификации по упрощенным схемам, которые, в действительности не способны отразить качество продукции или услуг, которая затем будет отмечаться знаками соответствия. Из-за жесткой конкуренции органов по сертификации не все из них ведут себя добросовестно: некоторые не проводят всех необходимых при проверке организации-претендента процедур.

Следить за тем, насколько соблюдены в каждом конкретном случае положения закона «О техническом регулировании» важно еще и по причине одного очень существенного отличия, которое существует между обязательной и добровольной сертификацией в России. В процедурах оценки соответствия разницы практически нет, она проявляется в различных возможностях организации-претендента на соответствие нормативам. Заявитель вправе выбирать орган по сертификации. Поскольку добровольная сертификация проводится по инициативе заявителя, он принимает активное и инициативное участие во всех процедурах, связанных с сертификацией. Надежным критерием выбора органа по сертификации может служить точное следование закону в случае конкретной схемы сертификации. Все это тем более важно, что поле добровольной сертификации в России стремительно расширяется.

Следует отметить, важнейшим направлением мирового экономического развития выступает задача обеспечения безопасности и качества поступающей на рынок продукции. Поэтому институт сертификации решает не только финансово-экономические, но и социальные задачи.

Значимость института сертификации сегодня сложно переоценить, данный сегмент учеными давно назван «самостоятельной и в высшей степени ответственной сферой государственной деятельности» [3]. Таковым он остается и поныне.

Являясь институтом прежде всего административного права, институт сертификации имеет двойственную природу. Так, рассматриваемый правовой институт выступает одним из компонентов экономического регулирования общественных отношений. Ценность экономической функции государства в современной цивилизационной

парадигме его понимания состоит, в том числе, в совокупности элементов правовой политики, направленной на достижение баланса публичных и частных интересов, гарантирование прав и свобод человека и гражданина [4, с.4]. В этой связи институт сертификации направлен также на обеспечение безопасности населения от низкокачественной продукции, гарантирование потребителям соблюдения установленных требований к производимой продукции, оказываемым услугам, выполняемым работам.

Итак, продукция, имеющая сертификаты качества более востребована на потребительском рынке. Сейчас сертификация поступающих в реализацию изделий служит дополнительной гарантией для потенциального покупателя и вселяет в него уверенность в подлинности товара. На отдельные разновидности продукции введена сертификация в обязательном порядке, но для отдельных категорий изготовителей и выпускаемых данными предприятиями изделий существует и добровольная сертификация. Она широко практикуется на производствах и поставках внутреннего и внешнего потребительских рынков, является неотъемлемым элементом устойчивого функционирования рыночной экономики.

© Губарева Т.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Квитко Л.И. Сертификация продукции: добровольная и обязательная / Л.И. Квитко // Актуальные научные исследования в современном мире, 2018. - № 1-1 (33). С. 56.
2. Щербина А.В. Сущность и принципы добровольной сертификации гостиницы / А.В. Щербина // Проблемы и перспективы экономических отношений на пространстве ЕАЭС: сборник статей международной научно-практической конференции (Самара, февраль 2018). – 2018. – 191 с. С. 173-176.
3. Ноздрачев А.Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании»: от уточнения сферы действия - к эффективной реализации / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. - 2008. - № 8. - С. 5-27.
4. Атаян Г.Ю. Экономическая функция российского государства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук / Г.Ю. Атаян. – Ставрополь, 2006. С. 4.



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

**Совершенствование административно-правового регулирования
социального обеспечения в отношении лиц
без определенного места жительства и рода занятий
в Российской Федерации**

Аннотация: *в статье исследуются вопросы, связанные с организацией социальной работы с лицами без определенного места жительства и рода занятий, а также с бездомными. Автор отмечает важность данной проблемы, которая заключается в том, что наличие люмпенизированной прослойки населения противоречит нормам Конституции Российской Федерации, чем негативно сказывается на экономическом, моральном, культурном и санитарно-эпидемиологическом состоянии населения в целом. На основании исследования в статье формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в целях улучшению работы государственных органов в сфере социального обеспечения лиц без определенного места жительства и рода занятий, а также бездомных.*

Ключевые слова: *лица без определенного места жительства, бездомные, маргиналы, люмпенизация, социальная защита, социальное обслуживание, медицинская помощь, реабилитация.*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее - РФ), наше государство является, как правовым демократическим государством, так и обладает признаками социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека и гражданина, а также оказание государственной поддержки и социальной защиты для всех нуждающихся категорий граждан, проживающих на территории, нашей страны. Однако, следует отметить, что в настоящее время не каждая категория

граждан имеет возможность в получении необходимого социального обеспечения в силу определенных пробелов в действующем законодательстве в области социального обслуживания населения. Прежде всего, речь идет о бездомных, лицах без определенного места жительства, либо бомжах, относящихся в люмпенизированному обществу, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, не способных самостоятельно трудоустроиться и обеспечить себе достойное существование, которые остро нуждаются в оказании им государственной и общественной помощи и поддержки.

В современный этап развития общества, вопросы, связанные с социальным обслуживанием граждан, а также лиц, относящихся к представителям маргинального или люмпенизированного общества (бездомные, бомжи), регулируются такими нормативными правовыми актами, как: Федеральный закон от 28.12.2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации»; Постановление Правительства Москвы от 26.12.2014 года № 829-ПП «О социальном обслуживании граждан в городе Москве»; Приказ Департамента социальной защиты населения г. Москвы от 29.04.2015 года № 375 «О порядке признания бездомных граждан нуждающимся в социальном обслуживании» (далее - Приказ ДСЗН г. Москвы № 375).

Проанализировав данные нормативные правовые акты, следует отметить, что гл. 5 Федерального закона № 442 «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» (далее ФЗ № 442) включает в себя порядок обращения и предоставления социального обслуживания категориям лиц, нуждающихся в таком обслуживании, формы социального обслуживания, а также виды социальных услуг. Часть 1 ст. 15 ФЗ № 442 предусматривает достаточно широкий перечень обстоятельств, которые негативно влияют на условия жизни, в связи с которыми обратившийся за помощью гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании. Граждан, относящихся к бездомным лицам, без определенного места жительства и рода занятий или бомжам, можно признать нуждающимися в социальном обслуживании по следующему категориям: отсутствие определенного места жительства, в том числе, у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; отсутствие работы и средств к существованию; наличие иных обстоятельств, которые нормативными правовыми актами субъекта РФ признаны

ухудшающими или способными ухудшить условия жизнедеятельности граждан. В данном случае, бездомные граждане формально имеют право и возможность обратиться за помощью, однако, соблюдая при этом установленные условия, связанные с подачей заявления в органы социального обслуживания, которое рассматривается в течение пяти дней, а также отсутствие медицинских противопоказаний к социальному обслуживанию. В случае, если вышеуказанные условия, предусмотренные ФЗ № 442, будут выполнены, с заявителем заключается договор и составляется индивидуальная программа получения социального обслуживания. Однако, если у заявителя все же имеются заболевания, относящиеся к перечню медицинских противопоказаний, на его заявление в предоставлении социального обслуживания будет отказано. Необходимо отметить, что лица, относящиеся к бездомным, бомжам, лицам без определенного места жительства в силу тяжелых жизненных обстоятельств и постоянного нахождения на улице, имеют различные заболевания, которые являются противопоказаниями в медицинском обслуживании.

Проанализировав Постановление Правительства г. Москвы «О социальном обслуживании граждан в городе Москве», следует отметить, что оно включает в себя аналогичный порядок предоставления социального обслуживания граждан в соответствии с положениями, предусмотренных ФЗ № 442, однако, имеет дополнительное условие при получении социального обслуживания: кроме отсутствия медицинских противопоказаний, заявитель обязан предоставить широкий перечень документов (2.12.4), предусмотренные п. 2.2 настоящего постановления.

В отличие от ФЗ № 442 и Постановления Правительства г. Москвы № 829, нормы Приказа ДСЗН г. Москвы № 375 при предоставлении социального обслуживания распространяются конкретно на категорию лиц, относящихся к бездомным и занимающихся бродяжничеством. Однако, при получении социальной помощи бездомным гражданам, данный приказ содержит аналогичные условия, связанные с предоставлением полного пакета документов (пп.2 п.2) и заболеваний, являющихся противопоказаниями к социальному обслуживанию (пп.2 п. 2.12). В большинстве случаев, бездомные граждане, лица без определенного места жительства и рода занятий либо бомжи, относящихся в люмпенизированному обществу, в силу тяжелых жизненных обстоятельств, плохого образа жизни, постоянного нахождения на улице, отсутствия места жительства, гигиенических условий, а

также в силу ненадлежащего отношения являются носителями множества желудочно-кишечных, кожных, венерических, инфекционных и иных опасных заболеваний, которые не только являются противопоказаниями в социальном обслуживании, но и негативно сказываются на санитарно-эпидемиологической обстановки в обществе; утрачивают или вообще не имеют документы [3, с.31-34]. Во многих случаях, у вышеуказанных категорий лиц, при себе отсутствует даже паспорт, не говоря уже о других документах. С одной стороны, бездомных лиц, имеющих серьезные заболевания, необходимо помещать в учреждение здравоохранения для дальнейшего осмотра и лечения. Однако, в каждом из проанализированных нормативных источников, отсутствуют положения о предоставлении продолжительной медицинской помощи, а также разъяснений и отсылок к другим нормативным источникам.

В настоящее время, лица, относящиеся к лицам без определенного места жительства и рода занятий, имеют возможность обратиться в органы социального обслуживания, не имея документов, предусмотренных Постановления Правительства г. Москвы № 829, но с условием отсутствия у них заболеваний, относящихся к медицинским противопоказаниям (ч. 3 ст. 18 ФЗ № 442), за предоставлением срочных социальных услуг, к которым относятся: обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; содействие в получении временного жилого помещения; содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; а также иные необходимые социальные услуги, к которым можно отнести: оказание первой (доврачебной) помощи, предоставление санитарно-гигиенических услуг, консультирование по социально-правовым вопросам, содействие в восстановлении социальных связей, переезд к прежнему месту жительства.

Предоставление социальных услуг в целях оказания неотложной помощи вышеуказанной категории граждан осуществляется в сроки, обусловленные нуждаемостью получателя социальных услуг без составления индивидуальной программы и заключения договора при предоставлении заявления на получение социальных услуг. После предоставления срочных услуг выдается акт о предоставлении сроч-

ных социальных услуг, который подтверждается подписью получателя (ФЗ № 442 ч. 2, ст. 21).

Таким образом, в соответствии с законодательством в области социального обслуживания, бездомные, лица без определенного места жительства и рода занятий или бомжи формально имеют право и возможность воспользоваться социальной помощью для улучшения своих жизненных условий. Однако, реализовать такое право можно только при соблюдении определенных условий: отсутствие медицинских противопоказаний к обслуживанию, а также наличие соответствующего пакета документов, включая и медицинские справки. В силу установленных условий, закрепленных в соответствующих нормативных правовых актах, далеко не каждый бездомный гражданин сможет воспользоваться как социальным обслуживанием, так и многими видами социальных услуг в государственных органах социального обслуживания, так как на практике многим из вышеуказанной категории лиц просто будет отказано в предоставлении социального обслуживания.

Необходимо отметить, что в условиях предоставления помощи бездомным законодательные нормы в области социального обеспечения противоречат действительности, так как данные категории граждан не могут повлиять на некоторые жизненные обстоятельства и воспользоваться помощью при наличии установленных в нормах условий. Для улучшения качества государственного социального обслуживания бездомных граждан, необходимо рассмотреть нормы действующих законодательных актов в такой сфере и внести соответствующие поправки. В настоящее время в силу законодательных ограничений, бездомным гражданам в большинстве случаев оказывается минимальная социальная поддержка среди негосударственных организаций и благотворительных учреждений для бездомных.

В РФ вопросами оказания социального обслуживания населения занимаются органы государственной власти, деятельность которых направлена на создание законодательной базы, развитие органов социальной защиты и социальных учреждений, создание программ в области социальной поддержки нуждающимся лицам, а также категорий граждан, относящихся к «бездомным» или «лицам без определенного места жительства и рода занятий». В том числе значительная поддержка оказывается негосударственными организациями, пытающимися улучшить положение вышеуказанных категорий граждан.

В настоящее время деятельность по оказанию социальной помощи попавшим в тяжелую жизненную ситуацию, не имеющим определенного места жительства и рода занятий реализуется Московским центром социальной адаптации имени Елизаветы Глинки (Социальный патруль), а также негосударственными организациями благотворительной, волонтерской, религиозной направленности: «Ночлежка», «Милосердие», «Справедливая помощь Доктора Лизы» по оказанию социальной помощи бездомным лицам [4, с.118-126]. В основном такие организации предоставляют услуги первой необходимости (питание, временное проживание, первая медицинская помощь). Также существуют и проводятся реабилитационные программы по приспособлению к новой жизни, дальнейшему трудоустройству и получению постоянного места жительства бездомных лиц [5, с.116-120].

В современный период развития общества, социальное обеспечение бездомных лиц регулируется небольшим количеством нормативных правовых актов в области социального обслуживания населения, которые имеют определенные пробелы и требуют совершенствования. К данным пробелам относятся: отсутствие точного определения «лицо без определенного места жительства и рода занятий» или «бездомное лицо»; отсутствие разграничения порядка предоставления услуг категориям граждан, нуждающихся в социальном обслуживании и лицам, относящихся к категории бездомных. В большинстве случаев бездомные граждане, лица без определенного места жительства и рода занятий, либо бомжи, в силу тяжелых жизненных обстоятельств, асоциального образа жизни, постоянного нахождения на улице, отсутствия места жительства, гигиенических условий, а также в силу ненадлежащего отношения, являются носителями множества серьезных заболеваний; утрачивают или вообще не имеют документы, в том числе паспорт и ОМС, без которого они не могут обращаться в медицинские учреждения, в том числе для получения справки об отсутствии медицинских показаний в социальном обслуживании. Поэтому в соответствии с указанными нормативными правовыми актами получить социальное обслуживание в государственных органах социальной защиты большинство граждан, относящиеся к бездомным, не могут.

В целях улучшения социального обслуживания категории лиц, относящихся к бездомным или лицам без определенного места жительства и рода занятий, необходимо внести следующие законодательные поправки: исключить из ФЗ № 442-ФЗ и Постановления

Правительства г. Москвы № 829 нормы, регламентирующие предоставление социального обслуживания при условии отсутствия у лица медицинских противопоказаний [2]; исключить из Приказа ДСЗН г. Москвы № 375 норму, регламентирующую предоставления социального обслуживания при условии предоставления полного пакета документов, в том числе медицинских справок. Целесообразно, Приказом ДСЗН г. Москвы № 375 закрепить нормы, регламентирующие порядок обращения в медицинские учреждения указанных категорий лиц, не имеющих ОМС.

Модернизация данных норм, анализируемых выше, позволит улучшить процесс получения социальной помощи лицам без определенного места жительства и рода занятий, а также бездомным.

На протяжении существования и развития РФ, органами государственной власти были предложены комплексные законопроекты по противодействию бездомности и бродяжничества:

В настоящее время, перед органами государственной власти и обществом в целом стоит задача сформировать комплексный механизм административно-правового регулирования социального обеспечения лиц без определенного места жительства и рода занятий для поддержания и улучшения их уровня жизни с дальнейшим восстановлением в обществе. Для реализации политики в области социального обеспечения лиц без определенного места жительства и рода занятий или бездомных граждан, попавших в тяжелую жизненную ситуацию, не имеющих возможности самостоятельно трудоустроиться и обеспечить достойное существование, необходимо: при тесном взаимодействии представителей гражданского общества с органам государственной власти разработать и реализовать «комплексную программу в области социальной работы с лицами без определенного места жительства и рода занятий», которая бы на взаимовыгодных условиях, включала бы услугу переселения бездомных граждан в экономически неразвитые субъекты РФ, услугу адаптации бездомных граждан к нормальным условиям жизни. Реализация программы могла бы положительным образом повлиять не только на лиц, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, но и на улучшение экономической составляющей РФ путем заполнения кадров в местах, где в этом существует необходимость. Целесообразно разработать комплексный закон «Об административно-правовом регулировании бездомности в РФ», который закреплял бы понятия «лицо без определенного места жительства», «бездомное лицо», а также их админи-

стративно правовой статус. Достаточно важно разработать систему профилактических мер по предупреждению бездомности и бродяжничества в РФ.

Отметим, что в настоящее время в Российской Федерации, реализуется деятельность как государственных органов, так и негосударственных организаций по социальному обеспечению лиц без определенного места жительства и рода занятий, а также бездомных граждан. Однако, для улучшения качества предоставления социальных услуг данной категории граждан, необходимо пересмотреть нормативные правовые акты, регулирующих данную область, внести соответствующие поправки, определить и закрепить новые правовые нормы, отвечающие действительности, закрепляющие основные понятия, правовое положения и гарантии, а также специальный порядок предоставления социальных услуг.

© Сосновская Ю. Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
2. Приказ Минздрава России от 29.04.2015 № 216н «Об утверждении перечня медицинских противопоказаний, в связи с наличием которых гражданину или получателю социальных услуг может быть отказано, в том числе временно, в предоставлении социальных услуг в стационарной форме, а также формы заключения уполномоченной медицинской организации о наличии таких противопоказаний».
3. Гордеев А.Ю. Генезис и правовая природа бродяжничества и попрошайничества в России на современном этапе // Вестник БелЮИ МВД России. 2016. №1. С. 31-34.
4. Хвоин Н. Н. Социальная адаптация лиц без определённого места жительства и занятий в условиях системы социальной защиты населения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. — 2017. С. 118-126.
5. Шильдяева В. В. Социальная реабилитация лиц без определённого места жительства: региональный аспект // Дискуссия. — 2012. С. 116-120.



Титова Екатерина Алексеевна,
*кандидат юридических наук,
член Национальной ассоциации административистов*

Стабильность и добросовестность как действующий и необходимый принципы государственной гражданской службы

Аннотация: *рассмотрены отдельные фундаментальные принципы государственной гражданской службы. Стабильность и добросовестное осуществление государственной службы исследованы с точки зрения диалектики их смысла и содержания. Обозначен вывод о необходимости включения данных установлений в новую систему конституционных принципов государственной службы. Обращено внимание на необходимость применения нравственных и организационно-функциональных государственно-служебных принципов в их взаимосвязи.*

Ключевые слова: *принципы права, публичное служебное право, государственная служба, принципы этики и служебного поведения государственных служащих, конституционные принципы государственной службы.*

Динамичный характер управленческой ситуации и развитие парадигмы инновационного управления предопределяют необходимость глубокой концептуальной разработки содержания действующих и новых организационно-правовых принципов структурирования государственно-служебных отношений [1, с. 127]. Декларативность действующих принципов государственной службы – одна из весьма существенных причин «диссонанса» прилагаемых профессиональных усилий, стремления государственных служащих к повышению качества служебной деятельности и уровня материального обеспечения, их внутреннего убеждения в недостаточной ценности своего труда в глазах общества ввиду исторически устойчивых негативных стереотипов собирательного образа чиновничества. Сегодня ориентиры, которые должны пронизывать «быт», повседневность государственно-служебных правоотношений, находят свое применение преимуще-

ственно в ситуации наличествующего служебного спора. Необходимо отметить, что само по себе наличие таких споров, довольно часто рассматриваемых и разрешаемых в судебном порядке, уже свидетельствует об отсутствии системного применения принципов и их превращении в доктринальную конструкцию, к которой обращаются только в самых крайних случаях и используют для усиления аргументации мотивировочной части соответствующего решения суда.

Вместе с тем принципы – это своего рода гарантии, «точка опоры», основа защищенности и уверенности в завтрашнем дне для гражданина, выбравшего государственную службу в качестве своей профессиональной деятельности. Защита гражданского служащего от незаконного и (или) необоснованного увольнения – ключевая идея, заложенная законодателем в конструкцию принципа стабильности государственной гражданской службы. С целью более результативного ее исследования полезно обратиться к правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 7 июля 2022 г. № 29-П. Гражданский служащий В., проходившая гражданскую службу в Министерстве финансов РФ в должности референта Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки, обратилась в Конституционный Суд РФ с жалобой, суть которой заключалась в следующем. После проведения организационно-штатных преобразований в структуре исполнительного органа государственной власти представитель нанимателя уведомил В. об изменении существенных условий заключенного с ней служебного контракта. Гражданскому служащему была предложена вакантная должность (советник отдела бюджетной политики в сфере труда и программ занятости населения в структуре вновь созданного Департамента бюджетной политики в сфере труда и социальной защиты), обязанности по которой тождественны исполняемым ею по замещаемой должности. Ввиду отсутствия письменного согласия на такой перевод служебный контракт с В. был прекращен. Поводом для обращения в Конституционный Суд РФ послужила обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, не противоречит ли нормативная правовая возможность изменения представителем нанимателя в одностороннем порядке существенных условий такого контракта принципу стабильности государственной гражданской службы.

Высший судебный орган конституционного контроля указал, что поступая на государственную гражданскую службу и заключая контракт о ее прохождении, гражданин реализует конституционные пра-

ва на свободу труда, свободное распоряжение своими способностями к нему, выбор рода деятельности и профессии; кроме того, получает свою реализацию конституционный принцип равного доступа граждан РФ к государственной службе. Вместе с тем при осуществлении правового регулирования отношений, связанных с прохождением такой службы, федеральный законодатель должен обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов, а также учитывать такие закрепленные в Конституции РФ принципы демократического правового государства, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, юридическое равенство, соразмерность устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям, гарантии защиты достоинства граждан и уважения труда человека. Наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа является существенным условием служебного контракта, и поскольку сохранение прежних условий невозможно, появляется необходимость изменения его существенных положений, обусловленная трансформацией организационной структуры государственного органа. Таким образом, достижение стабильности государственно-служебных отношений Конституционный Суд РФ связывает с наличием в законодательстве гарантий защиты от произвольного увольнения лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, которые требуют своей реализации в порядке, предусматривающем увольнение государственного служащего исключительно в соответствии с предусмотренными законом основаниями, использование данных юридических механизмов в строгом соответствии с их предназначением и фактическими обстоятельствами, выступающими предпосылкой для применения конкретного основания освобождения от замещаемой должности и увольнения с государственной гражданской службы. Динамика структуры исполнительных органов государственной власти обуславливает право представителя нанимателя на одностороннее изменение существенных условий служебного контракта, к которым отнесены в том числе положения, устанавливающие наименование должности гражданской службы, соответствующие служебные обязанности и размер денежного содержания гражданского служащего. Это аргументировано характером целей и задач, для эффективного достижения и решения которых создаются и упраздняются исполнительные органы государственной власти, изменяется их ведомственное подчинение.

Ввиду публично-частной природы государственно-служебных принципов каждый из них необходимо рассматривать как многостороннюю юридическую конструкцию. В каждом следует выделить направленность действия, адресованную юридической нормой государству как нанимателю, государственному служащему, а также внешним по отношению к системе государственной службы субъектам права – гражданам, юридическим и должностным лицам, взаимодействующим с данным правовым институтом. Исследуя стабильность как одну из ключевых категорий философии, ученые выделяют два вида стабильности: стабильность самосохранения и стабильность движения. Если первая разновидность направлена в основном на восстановление надлежащего состояния, предшествовавшего кризису системы, то содержанием динамичной стабильности является развитие, устранение факторов ее торможения, активная модернизация при сохранении порядка, достигнутого путем приведения системы в состояние стабильности самосохранения [2, с. 190]. Принцип стабильности государственной службы в соответствии с таким подходом надлежит рассматривать следующим образом. Стабильность понимается как некое устойчивое положение, состояние. Говоря о стабильности применимо к государственной службе необходимо иметь в виду, что данное понятие тесно коррелирует с идеей недопустимости произвольного найма и увольнения государственных служащих, означающей запрет увольнения с государственной службы только лишь в соответствии с произвольным волеизъявлением представителя нанимателя. Служебный контракт с гражданином может быть прекращен только при наличии указанных в законодательстве оснований. Это – стабильность для самого служащего, стабильность замещаемой им должности, его занятости, гарантируемая наличием способов защиты в административном и судебном порядках субъективного публичного права в случае возникновения индивидуального либо коллективного служебного спора.

Еще один аспект стабильности – «постоянство» кадров государственной службы, необходимое государству как нанимателю. Определенный уровень профессионализма, достигаемый в период прохождения службы, опыт, знания и умения, которые приобретает служащий благодаря замещению определенной должности, должны «вращивать» саму систему, повышать качество кадрового состава. Этому вряд ли будет способствовать быстрая и хаотичная смена кадров. В этой связи необходимо отметить одну из наиболее результа-

тивных управленческих практик – внедрение института наставничества на государственной службе. Целями его осуществления выступают, во-первых, содействие профессиональному развитию государственных служащих, направленному на формирование знаний и умений, требующихся для обеспечения высокого профессионального уровня служебной деятельности; во-вторых – *воспитание добросовестного отношения* к исполнению должностных обязанностей. Указание на необходимость добросовестного и на высоком профессиональном уровне исполнения должностных обязанностей, рассматриваемую законодателем в качестве элемента *призвания* государственного служащего, содержат ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и имеющие нормативно-правовую регламентацию в указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 общие принципы служебного поведения государственных служащих.

Л. В. Попова в научной статье, посвященной историческим и современным аспектам понятия добросовестности в российском праве, указывает, что в юридическом сознании, доминировавшем в период XVIII – XIX столетий, оно обнаруживало тесную взаимосвязь с категорией «правомерность», интерпретируясь как ее фундаментальная основа [3, с. 22–23]. Уже в то время прилагательное «добросовестный» применялось как характеристика профессиональных служебных качеств, а его значение определялось как «праводушный, чистую совесть наблюдающий». Восходящая к морально-нравственному качеству – совести, добросовестность в традиционном лексическом понимании предусматривала нравственную упорядоченность духовного мира личности. Характеристики «совестный» и «добросовестный» в государственно-служебном значении всегда базировались на высоком моральном начале – следовании внутреннему чувству справедливости в рамках, определяемых нормами закона. Не менее прочной является их смысловая связь и с такими понятиями, как «душа» и «добро». Данные категории акцентировали внимание на целостности духовного мира личности, позволяющей человеку осуществлять выбор правильной модели собственного поведения и подвергать критической оценке поведение окружающих как в неофициальном, так и в официальном взаимодействии. В прошедшем столетии ядром семантической структуры категории добросовестности становятся признаки ответственности, усердия и честности.

Действующее значение такого понятия выводит на первый план его прагматический социальный и юридический смысл, в особенности это касается отношений в сфере государственного управления. Современная правовая семантика добросовестности включает в себе наличие устанавливающего определенные правила поведения внешнего ограничителя (субъективное право, юридическая обязанность) и добровольную реализацию на этой основе субъектом права (государственным служащим) правомерной модели поведения «согласно внутреннему императиву, стремясь к достижению идеала социальной роли». Прочной взаимосвязью с данной категорией характеризуется понятие честности, выступающее органичным элементом шкалы «правда – ложь», определяемое как «совокупность безупречных душевных качеств человека чести как высшая ценность, исключая хитрость, ложь и воровство» [4, с. 488].

Представляют существенный интерес идеи ученых-цивилистов, исследовавших юридическое нравственно-смысловое содержание принципа добросовестности. Так, в начале XX века И. Б. Новицкий, рассматривая такое установление в контексте функционирования обязательственного права, указывал: «Добрая совесть в первом и самом подлинном смысле есть принцип верности договору, уважения договорного отношения, соблюдения данного слова. <...> Принцип доброй совести является известным сдерживанием эгоизма в юридических отношениях. <...> Назначение доброй совести – предотвратить безудержный эгоизм, полное обособление индивида от окружающей среды, добрая совесть должна установить равновесие интересов, взаимную их связь, осуществить известное внимание к чужим интересам, насколько оно требуется нравственными воззрениями среды» [5, с. 60–64].

В фундаментальном исследовании, посвященном принципам права, А. В. Коновалов отмечает, что добросовестность как высший принцип права раскрывается через стремление субъекта правопорядка к максимально безупречному участию в социальном взаимодействии путем соблюдения требований закона и общественного порядка, воздержания от нарушения чьих-либо прав и законных интересов, а также от создания предпосылок таких нарушений; выражающееся в исполнении обещаний, неизменно честном, разумном и последовательном поведении, уважении частных интересов других лиц и публичных интересов. Добросовестность субъектов публичного права в целом, к которым можно отнести и государственных служащих,

определена исследователем как стремление к учету публичных интересов, безупречному исполнению профессиональных обязанностей, в том числе в части следования определенным законодательствам правилам осуществления процедур в сфере публичного правопорядка, а субъектов, так или иначе вовлеченных в обеспечение правопорядка, – как готовность безупречно и максимально эффективно исполнять публичные обязанности при реализации служебных полномочий [6, с. 205].

Таким образом, одним из важнейших аспектов юридического содержания принципа стабильности государственной гражданской службы является недопустимость произвольного найма и увольнения служащих, обозначающая наличие законодательно установленного порядка поступления на государственную службу и замещения ее должностей, а также оснований прекращения служебного контракта с гражданским служащим. Надлежащая реализация такого принципа выступает необходимым фундаментом добросовестного и на высоком профессиональном уровне исполнения служебных обязанностей, которое сегодня является этическим принципом служебного поведения. В свою очередь добросовестность государственного служащего и его стремление к повышению уровня профессионального служебного мастерства – необходимые составляющие содержания принципа стабильности государственной службы, защищающие государство как нанимателя от негативно отражающейся на качестве функционирования государственного аппарата чрезмерно высокой динамики кадрового состава. Такие начала должны выступить ключевыми элементами новой системы конституционных принципов государственной службы. Эффективность юридического регулирования государственно-служебных правоотношений будет достигнута путем надлежащего применения данных установлений в их органичной взаимосвязи.

© Титова Е.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шкатулла В. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: постатейный / В. И. Шкатулла, Н. С. Маркин, В. В. Надвикова; под ред. проф. В. И. Шкатуллы. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2023. – С. 127.

2. Зайцева Л. Ю. Стабильность и нестабильность как философские категории и содержание развития социума // Булгаковские чте-

ния: сб. науч. статей по материалам V Всерос. науч. конф. с междунар. уч. / под общ. ред. Л. И. Пахарь. – Орел: АПЛИТ, 2011. – С. 190.

3. Попова Л. В. Понятие добросовестности в языке российского права: история и современность // Юрислингвистика. – 2019. – № 11 (22). – С. 22–23.

4. Словарь русской ментальности: в 2 т. Т. 1 / Колесов В. В., Колесова Д. В., Харитонов А. А. – СПб.: Златоуст, 2014. – С. 488.

5. Новицкий И. Б. Принцип доброй совести в проекте обязательственного права // Вестник гражданского права. – 1916. – № 6. – С. 60–64.

6. Коновалов А. В. Принципы права: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. – С. 205.



Хмара Анатолий Михайлович,
*доцент кафедры административного права,
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

Шамрай Владимир Николаевич,
*доцент кафедры административного права,
Санкт-Петербургского Университета МВД России,
кандидат юридических наук*

**Особенности реализации отдельных положений
Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений
граждан Российской Федерации» в сфере налоговых отношений**

Аннотация: в работе анализируются отдельные проблемные вопросы, связанные с обращениями физических лиц (налогоплательщиков) в налоговые органы, не являющихся индивидуальными предпринимателями, при том, что сами обращения граждан и ответы на них составляют значимую часть документов государственных и муниципальных органов. Анализируются статистические данные о количестве обращений граждан и организаций в центральный аппарат Федеральной налоговой службы, количество которых с каждым годом имеет тенденцию к увеличению. Подчеркивается различный порядок направления письменных ответов заявителям, в зависимости от того, каким нормативным актом, НК РФ или ФЗ №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», урегулированы обращения граждан, а также его внутривидовые отличия в зависимости от субъектов налоговых отношений, что в совокупности своей свидетельствует об актуальности темы научного исследования.

Ключевые слова: обращение гражданина, налоговый кодекс РФ, налоговые правоотношения, права налоговых органов, единый государственный реестр налогоплательщика, ответ заявителю, адрес места жительства и места регистрации.

Российская Федерация как демократическое, федеративное, правовое и социальное государство, действуя в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, осуществляет социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции, которые материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Налоги, имеющие, таким образом, публичное предназначение, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации им указанных функций [3].

Правовую основу налоговых правоотношений составляют: ст.57 Конституции Российской Федерации, закрепляющая обязанность по уплате законно установленных налогов и сборов, часть 1 и 2 Налогового Кодекса Российской Федерации, законы субъектов РФ, принятые в соответствии с НК РФ, нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных налогах и сборах, нормативные правовые акты представительного органа федеральной территории "Сириус" о местных налогах и сборах, а также различного рода подзаконные нормативные акты, детализирующие и конкретизирующие отдельные их положения.

По мнению Г.В. Петровой, особенность налоговых правоотношений состоит в тесном переплетении в них публичного и частного интересов, высокой доле экономико-финансовых параметров, реализации их как управленческой функции государства, зависимости их от состояния всей финансово-экономической системы государства и ее места в мировом хозяйстве [6].

В силу данного обстоятельства, на сегодняшний день отсутствует единый подход к определению налогового правоотношения. К примеру, М.В. Карасева, под налоговыми правоотношениями понимает общественное отношение, возникающее на основе реализации норм налогового права [2. С.191]. В свою очередь, Г.В. Петрова полагает, что налоговые правоотношения носят комплексный характер и вытекают из финансовых, конституционных, имущественных, административных управленческих, административно-процессуальных, арбитражно-процессуальных, гражданско-процессуальных, информационных отношений [5].

А.В. Брызгалин под налоговыми правоотношениями понимает урегулированные нормами налогового права общественные отношения, возникающие по поводу установления, введения и взимания налогов [1. С.336].

Другая часть исследователей (ЕЮ. Грачева, И.И.Кучеров, А.В.Чуркин) исходит из более широкого подхода к пониманию налогового правоотношения, включив в его состав отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, отношения в сфере налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений. При этом отмечается, что отношения по установлению, введению и взиманию налогов (сборов) в данном случае выступают в качестве основных, а иные отношения являются производными от них [4. С.87].

Между тем, большинство исследователей отмечают, что особенностями налоговых отношений являются то, что они возникают, прекращаются и изменяются на основе норм налогового права; носят публичный характер, поскольку выступают формой реализации интересов государства; складываются по поводу денежных средств; обязательной стороной в них выступает государство (муниципальное образование) в лице налоговых или финансовых органов; носят организационно-имущественный характер; помимо традиционного для административного и финансового права метода властных предписаний, налоговое право характеризуется определенными особенностями - использованием и диспозитивного метода правового регулирования.

Таким образом, на основании изложенного делается вывод о том, что по своей правовой природе, сущности и значению, правовые отношения в сфере налогообложения могут быть охарактеризованы как социально значимые общественные отношения сложносоставного характера, регулируемые, в первую очередь, Налоговым Кодексом Российской Федерации.

Между тем, п.1 ст.2 ч.1 Налогового Кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 19.12.2023) закрепляет перечень общественных отношений в налоговой сфере по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, являющихся по своей сути властными отношениями. Однако, в случае нарушения прав, свобод и законных интересов физических лиц, выступающих в качестве субъектов названных отношений, а также необходимости получить разъяснение по интересующим их вопросам, последние в

соответствии со статьей 33 Конституции РФ, федеральным законом от 02.05.2006 года №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также с изъятиями, предусмотренными НК РФ, вправе обратиться в соответствующие налоговые органы, в порядке и форме, установленных налоговым законодательством.

В налоговые органы можно обратиться: в письменном виде (почтовой связью, факсимильной связью) по адресу Федеральной налоговой службы (территориальных налоговых органов); в электронном виде с официального сайта Федеральной налоговой службы в сети Интернет (посредством online-сервиса «Обратиться в ФНС России»); непосредственно на личном приеме в Федеральной налоговой службе (территориальных налоговых органах); а также в устной форме по специально выделенным номерам телефонов Федеральной налоговой службы (территориальных налоговых органов).

За период с 01.01.2023 по 31.12.2023 года в центральном аппарате Федеральной налоговой службы на рассмотрении находилось 82 270 обращений граждан и организаций, в том числе - 67 134 обращения физических лиц (что составило 82 % от общего числа обращений, поступивших в центральный аппарат ФНС России в отчетном периоде) и 14 864 обращения юридических лиц (т.е. 18 % от общего числа), поступивших по различным каналам связи, в том числе посредством услуг почтовой связи (на бумажном носителе) – 11 404 обращения граждан (что составило 14 % от общего числа).

По сравнению с 2022 годом количество таких обращений увеличилось на 39 % (в 2022 году поступило 59 137 обращений), при том, что количество обращений на бумажном носителе увеличилось на 7 % (в 2022 году поступило 10 690 обращений) [7], что свидетельствует об актуальности рассматриваемых вопросов.

При обращении в налоговые органы в соответствии с законодательством Российской Федерации, заявитель обязан указать свою фамилию, имя, отчество (последнее при наличии), почтовый адрес либо адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ либо уведомление о переадресации обращения, а также изложить суть обращения, поставить личную подпись и дату, в противном случае обращение может быть оставлено без ответа. В случае необходимости гражданин прилагает к письменному обращению документы или материалы/копии в подтверждение своих доводов.

Получив соответствующее обращение гражданина и материалы к нему, должностное лицо налогового органа в пределах своей компе-

тенции, принимает меры по ознакомлению с ним, регистрации, изучению сути вопроса, обеспечению объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращения по существу, а также подготовке проекта ответа и даче ответа на поступившее обращение за подписью руководителя органа. Срок рассмотрения обращения составляет 30 дней со дня его регистрации в налоговом органе, который может быть продлен на 30 дней в исключительных случаях должностным лицом, рассматривающим обращение, уведомив об этом гражданина.

В п.5 ст.31 ч.1 НК РФ закреплен порядок направления документов, которые используются налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, а также результатов ответов на поступившие обращения по почте налогоплательщику, являющемуся - индивидуальным предпринимателем, нотариусом, занимающимся частной практикой, адвокатом, учредившим адвокатский кабинет, физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, - по адресу места его жительства (места пребывания) или по предоставленному налоговому органу адресу для направления документов, указанных в настоящем пункте, содержащемуся в Едином государственном реестре налогоплательщиков. При отсутствии у физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, места жительства (места пребывания) на территории Российской Федерации и отсутствии в Едином государственном реестре налогоплательщиков сведений об адресе для направления этому лицу указанных документов, последние направляются налоговым органом по адресу места нахождения одного из принадлежащих такому физическому лицу объектов недвижимого имущества (за исключением земельного участка).

Разработанный во исполнение п.5 ст.31 ч.1 НК РФ приказ ФНС России от 29.05.2014 № ММВ-7-14/306@) предусматривает возможность предпринимателей, нотариусов, адвокатов, а также физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, получать письма от налоговых органов, направленных по почте, не по адресу регистрации, указанному в едином государственном реестре налогоплательщиков. Для этого им необходимо направить в налоговый орган заявление по установленной настоящим приказом форме № 1А. В заявлении указывается место жительства (место пребывания) в РФ, адрес направления документов, а также период времени, в течение которого налоговые органы могут направлять документы по

заявленному адресу. Перечень указанных в заявлении лиц является исчерпывающим, а рассматриваемая форма не предназначена для применения к юридическим лицам. Названная форма позволяет заявить налогоплательщику об отказе от использования предоставленного адреса. В этом случае, согласно примечаниям к порядку заполнения формы, не надо указывать в заявлении адреса для направления документов. При этом следует отметить дату окончания направления документов по нежеланному адресу. Таким образом, можно сделать вывод, что если плательщику необходимо изменить адрес для получения корреспонденции от налогового органа, то ему нужно будет предоставить два заявления по форме № 1А: об отказе от использования предоставленного адреса; о предоставлении адреса для направления по почте документов, которые используются налоговыми органами при реализации своих полномочий. Если же заявление подается представителем налогоплательщика, то к форме № 1А необходимо приложить копию документа, подтверждающего его полномочия (доверенность).

Указанный порядок направления по почте юридически значимых документов, в том числе и ответов на письменное обращение налогоплательщика, физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем и других лиц, обозначенных в п.5 ст.31 ч.1 НК РФ, действует с 30 июля 2013, когда в нее были внесены соответствующие изменения.

Одновременно, все юридически значимые документы (уведомления, требования, извещения и т. д.) в отношении юридического лица направляются по юридическому адресу его регистрации. Место нахождения юридического лица указывается в его учредительном документе и в ЕГРЮЛ. Указанные выше документы, направленные налоговыми органами, считаются полученными организацией, даже если она не находится по этому адресу (п. 3 ст. 54 ГК РФ). Иначе говоря, организация несет все риски, связанные с неполучением таких документов.

Между тем, рассматриваемый порядок деятельности налоговых органов, хотя и предусматривает механизм разрешения возможных проблем, связанных с направлением письменных ответов по результатам рассмотрения обращений в адрес заявителя по почте, а также других юридически значимых документов, тем не менее, отличается от общего порядка направлений таких ответов и иных документов заявителю на основании закона №59 «О порядке рассмотрения обраще-

ний граждан РФ», поскольку в последнем случае ответ направляется по почте в адрес, указанный заявителем, тогда как в сфере налоговых отношений ответ направляется в адрес, содержащийся в ЕГРН либо в адрес, указанный в заявлении по форме №1А, если таковое физическим лицом оформлено и подано заранее в налоговый орган. Данный юридический факт имеет большое значение в тех случаях, когда налогоплательщик (физическое лицо) не проживает по месту жительства, указанному в ЕГРН, а в заявлении, поданном по почте в налоговый орган, указан иной адрес его фактического проживания, который не был оформлен в соответствии с требованиями, содержащимися в заявлении по форме №1А. В этом случае письменный ответ налоговым органом будет направлен по адресу, указанному в ЕГРН, а по фактическому месту жительства будет направлено уведомление о направлении ответа по адресу, указанному в ЕГРН.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по общему правилу, предусмотренному федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», ответ заявителю направляется в письменной форме на почтовый адрес, указанный в обращении, поступившем в государственный орган, тогда как на основании положений НК РФ письменный ответ налогоплательщику, являющемуся физическим лицом, не относящимся к индивидуальному предпринимателю, направляется налоговыми органами в адрес его места жительства или места регистрации, содержащихся в едином государственном реестре налогоплательщиков, либо в иной адрес, указанный в заявлении, оформленном по установленной Приказом ФНС России от 29.05.2014 № ММВ-7-14/306@) единой форме №1А. Кроме того, данное правило не может быть применимо к юридическим лицам.

Следовательно, направление ответа на обращение не в той форме, которая установлена законом, является нарушением, за которое предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст.5.59 КоАП РФ. Кроме того, организация может быть привлечена к административной ответственности по ч.2 ст. 19.4.1 КоАП РФ (за воспрепятствование проведению проверки), выразившейся в отсутствии фактического нахождения юридического лица не по месту регистрации, указанном в ЕГРЮЛ.

© Хмара А.М., 2024

© Шамрай В.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Брызгалин А.В. Налоговые правоотношения // В кн.: Финансовое право Российской Федерации: Отв. ред. М.В.Карасева. - М.: Юрист, 2002. С. 336.
2. Карасева М.В. Налоговые правоотношения // В кн.: Налоговое право России / Отв. ред. д. ю. н., проф. Ю.А.Крохина. - М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 191.
3. Куляхтина Н.К. Сущность налогов и их роль в экономике государства. URL: <https://school-science.ru/3/14/32645> (дата обращения: 29.02.2024).
4. Кучеров И.И. Налоговое право. Курс лекций. - М., 2001, С. 87.
5. Петрова Г.В. Концептуальные проблемы теории и практики правового регулирования налоговых отношений // Законодательство и экономика. - 2002. - № 7.
6. Петрова Г.В. Современные проблемы развития теории и практики правового регулирования налогообложения в финансовой деятельности государства // Журнал российского права. - 2002. - № 8
7. Справка о работе с обращениями граждан и запросами пользователей информацией в центральном аппарате Федеральной налоговой службы в 2023 году. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/appeals_citizens/14363381/ (дата обращения: 29.02.2024).



Бавсун Ирина Геннадьевна,
*доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Северо-Западного филиала
Российского государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент*

**Документы стратегического планирования
в механизме административно-правового регулирования**

Аннотация: *в статье ставится вопрос об административно-правовой природе документов стратегического планирования. Предпринимается попытка определить их место в механизме административно-правового регулирования. Высказывается предложение о научном осмыслении такого явления, как «система административно-правового регулирования», объединяющем в себе не только элементы разработанного в теории права механизма административно-правового регулирования, но и функциональный аспект стратегической государственно-управленческой деятельности.*

Ключевые слова: *документы стратегического планирования, механизм административно-правового регулирования*

Современные реалии, в которых в настоящее время существует Российская Федерация, требуют не только текущего обновления действующего законодательства на основе объективно складывающейся международной и внутригосударственной обстановки, но и нового подхода к правовому регулированию. Особый интерес представляет именно административно-правовое регулирование как сфера, затрагивающая практически все вопросы общественной жизнедеятельности, сфера, в которой тесным образом переплетаются интересы государства, общества и личности, а значит требующая аккуратного и взвешенного подхода, основанного на целостной концепции и системном взгляде.

Основная цель административно-правового регулирования заключается в создании системы эффективно-действующих и гармо-

нично выстроенных нормативных правовых актов, качественно регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, позволяющих достигать общественно-значимые результаты на основе баланса интересов личности, общества и государства. Проблемы правового регулирования являются постоянным предметом научных исследований, но работ, посвященных системному взгляду на данное явление не так много [1, с. 5]. В то же время именно системный подход к правовому регулированию дает возможность выстроить его целостную концепцию.

Такой подход к правовому регулированию предполагает рассмотрение во взаимосвязи таких категорий как его цели, задачи и функции, элементы и структура, формы и методы. Взгляд на административно-правовое регулирование через призму «системности» обязывает к выявлению его структурно-функциональных особенностей, связей между его элементами, закономерностей, анализ которых позволит выявить существующие проблемы, предложить пути их устранения и повышения эффективности правового регулирования в сфере государственного управления.

Центральное место в механизме административно-правового регулирования занимают правовые нормы, содержащиеся в различных нормативных актах. По сути, это основной инструмент правового регулирования. Административно-правовые нормы, сгруппированные в разнообразных источниках, также представляют собой определённую систему. «Поэтому важно не просто правильно выбирать вид и форму, но и ответственно подойти к определению места будущего акта в нормативно-правовом массиве... Только прочные системообразующие связи разных видов нормативных актов позволяют вести речь о совокупности нормативных правовых актов как системы» [2, с. 59].

Система источников административного права хорошо известна и включает в себя Конституцию Российской Федерации и федеральные конституционные законы; принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации; федеральные законы (в том числе кодифицированные); указы Президента Российской Федерации; нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации; нормативные правовые акты исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Открытым остается вопрос о месте документов стратегического планирования, перечисленных в статье 11 Федерального закона от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как в системе источников административного права, так и в механизме административно-правового регулирования. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии социально-экономического, пространственного и научно-технологического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, основы государственной политики, доктрины и другие документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, играют особую роль в административно-правовом регулировании общественных отношений, поскольку определяют направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Не менее важны в механизме правового регулирования документы, разрабатываемых в рамках функции прогнозирования (стратегический прогноз Российской Федерации; прогнозы научно-технического и социально-экономического развития страны и т.д.) и документы стратегического программирования (основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти; государственные и муниципальные программы и другие документы).

Система документов стратегического планирования активно формируется. Однако по оценкам многих исследователей, этот процесс происходит во многом спонтанно и требует выработки унифицированных научно-обоснованных подходов. Авторами предлагается теоретическое обоснование системы документов стратегического планирования, под которой понимается совокупность концептуальных, программно-плановых, прогнозных и иных планирующих документов стратегического планирования, разрабатываемых органами государственной власти на основе единой методологии в интересах решения долгосрочных стратегических задач развития с учетом национальной безопасности при минимальном расходовании государственных ресурсов [3, с. 24].

Правовая природа документов стратегического планирования вызывает оживленную дискуссию [4, с. 43; 5, с. 29], поскольку фор-

мально с учетом общеобязательных признаков нормативно-правовых актов они не имеют статуса таковых. Вряд ли их можно отнести и к актам применения права. Поэтому их роль в механизме административно-правового регулирования сложно раскрыть в рамках существующего представления о нем. В то же время значение этих документов сложно переоценить, потому что они задают вектор процессу государственного управления, направляя его на достижение целей общественного развития. А потому они должны занять свое, обусловленное их функциональным назначением в процессе государственного управления, место в системе источников административного права и механизме административно-правового регулирования. Следует отметить, что вопрос о роли документов стратегического планирования в системе конституционно-правового регулирования уже поднимается в научном сообществе [6, с. 24]. Но не менее важно определить и их административно-правовое значение.

Особая роль документов стратегического планирования в упорядочении общественных отношений обусловлена, прежде всего, их целевым назначением в силу не только конституционно-правового, но и административно-правового характера, направленности их на достижение целей государственного управления посредством решения важнейших вопросов развития экономики, повышения внешней и внутренней безопасности страны, улучшения качества жизни населения, развития социально сферы, науки и образования и многих других вопросов, составляющих предмет деятельности органов публичной администрации.

При таком взгляде через призму стратегического планирования четко проявляется государственно-управленческая сущность административного права. Но за рамками механизма административно-правового регулирования, охватывающего только процессы нормотворчества, толкования правовых норм и правоприменения, остается важнейшая деятельность по целеполаганию, определяющая вектор социально-экономического развития страны, отраслей экономики, сфер государственного и муниципального управления, национальной безопасности государства, которая должна задавать направление не только самому процессу государственного управления, но и правовому регулированию общественных отношений в данной сфере.

Все вышесказанное позволяет ставить вопрос о разработке теоретических основ «системы административно-правового регулирования», которая являясь некой правовой конструкцией, обеспечивает

функционирование механизма административно-правового регулирования и включает в себя не только устоявшиеся и общепризнанные его элементы в виде принципов, правовых норм и источников права, актов толкования и применения права, правоотношений, правовой культуры и правосознания, но и подразумевает некий функциональный аспект правового регулирования государственного управления как целесообразной, упорядоченной деятельности, направленной на достижение целей и решение задач государственного и общественного развития.

© Бавсун И.Г., 2024

Список литературы:

1. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции. Автореф. дисс...канд. юрид наук. - М., 2008. - С. 5.
2. Анциферова О.В. Система нормативных правовых актов Российской Федерации / <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-normativnyh-pravovyh-aktov-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения 01.01.2024). С. 59.
3. Афиногенов Д.А., Полякова Т.А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспективы // Вестник Академии права и управления. - 2017. - № 3 (48). - С. 24.
4. Никифорова Е.Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. - 2017. - № 1. - С. 43.
5. Молчанов Н.А., Егоров В.П., Матевосова Е.К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 9. - С. 29.
6. Гвоздева А.А. Роль актов стратегического планирования в системе конституционно-правового регулирования // Российско-азиатский правовой журнал. - 2020. - № 2. - С. 19-24.



Данилин Александр Николаевич,
*преподаватель кафедры
административной деятельности факультета милиции
Могилевского института МВД Республики Беларусь*

Совершенствование деятельности административных комиссий в Республике Беларусь

Аннотация: *в статье рассматривается вопрос об организации работы административных комиссий, главной задачей которых является воспитание граждан в духе точного и неукоснительного исполнения законов, уважения прав, чести и достоинства граждан. Предлагаются меры по повышению эффективности деятельности административных комиссий.*

Ключевые слова: *административная комиссия, административные правонарушения, производство по делам об административных правонарушениях, органы административной юрисдикции.*

Административные проступки являются одним из видов правонарушений, которые затрагивают различные сферы хозяйственной и общественной жизнедеятельности страны, и как любые правонарушения порождают необходимость применения способов защиты общественных отношений и целесообразность применения механизма государственного принуждения, применения санкций к лицам, совершившим правонарушения.

В качестве специфической черты административно - юрисдикционной деятельности в отличие от правосудия по уголовным делам называют множественность и неоднородность субъектов, ее осуществляющих. Одним из субъектов такой деятельности и являются административные комиссии.

Административные комиссии являются юрисдикционными органами межведомственной компетенции в области применения к виновным лицам административных санкций. Несмотря на то, что административные комиссии существуют уже достаточно давно и стабильно заняли свое место среди других органов административной

юрисдикции, институт административных комиссий в юридической науке является недостаточно исследованным [4].

Административная комиссия является постоянно действующим коллегиальным органом, который образуется и осуществляет функции в соответствии с Примерным положением, решениями местных исполнительных и распорядительных органов и иными нормативными правовыми актами Республики Беларусь.

Административная комиссия рассматривает дела об административных правонарушениях в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях [1].

В недалёком прошлом именно административная комиссия играла большую роль в воспитании граждан в духе точного и неукоснительного исполнения законов, уважения прав, чести, и достоинство граждан и соблюдения правил социалистического общежития. Они рассматривали не только дела, непосредственно отнесенные к их компетенции, но и дела, которые могли передать на их рассмотрение другие органы. Это свидетельствует о том, что для принятия законного, обоснованного и справедливого решения, члены административной комиссии должны были обладать достаточной квалификацией при разрешении конкретного административного дела. Таким образом, большое значение в эффективности работы административных комиссий имеет профессионализм ее членов, который во многом зависит от их образовательного уровня.

В соответствии с Положением об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях утверждённого Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. административные комиссии опирались в своей деятельности на широкий актив общественности.

Административные комиссии рассматривали дела об административных нарушениях, ответственность за которые прямо предусмотрена актами высших органов государственной власти и государственного управления СССР, высших органов государственной власти и государственного управления РСФСР, высших органов государственной власти и государственного управления автономных республик, решениями местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов. К лицам, совершившим административное

нарушения, административные комиссии могли применять одно из следующих взысканий:

а) предупреждение;

б) штраф;

в) иное взыскание, которое предусмотрено актом, устанавливающим ответственность за данный вид нарушения.

О наложении административного взыскания административные комиссии, доводили до сведения общественности по месту работы, учебы или жительства нарушителя.

Административная комиссия вправе вместо наложения административного взыскания передать материалы в отношении правонарушителя в товарищеский суд или общественные организации по месту работы, учебы или жительства нарушителя для применения мер общественного воздействия [2, с.121].

Необходимо отметить, что на современном этапе, административные комиссии по-прежнему играют большую роль, основными задачами которых являются:

- применение мер административного воздействия в отношении лиц, совершивших административные правонарушения;

- участие в предупреждении административных правонарушений и воспитании граждан в духе соблюдения законодательства Республики Беларусь;

- обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, которым административным правонарушением причинен вред, а равно защита прав, свобод, законных интересов лиц, подвергнутых административному взысканию;

- принятие мер к возмещению имущественного вреда, причиненного административным правонарушением.

Давайте рассмотрим организацию работы административной комиссии, на примере Могилевского городского исполнительного комитета, которая была создана, решением Могилевского городского исполнительного комитета (далее – горисполком) от 25 мая 2020 года № 6-12 «О составе административной комиссии Могилевского городского исполнительного комитета». Решением горисполкома от 17.12.2021 г. № 12-73 внесены коррективы в состав административной комиссии в связи с кадровыми изменениями.

За прошедший год состоялось 37 заседаний административной комиссии, на которых рассмотрено более 200 административных дел.

По видам административных нарушений основную массу составляют:

- нарушение правил содержания домашних животных (ст.16.30 КоАП) – 80 или 39% от общего количества рассмотренных административных дел;

- вовлечение несовершеннолетних в антиобщественное поведение (ст.19.4 КоАП) – 57 или 29%;

- нарушение правил торговли (ст.13.11 КоАП) – 37 или 18%.

По результатам рассмотрения административных дел принято решение о привлечении к административной ответственности 172 человека. В общей структуре подвергнутых административным взысканием в виде штрафа – 164 человека или 95,3% от общего числа наложенных взысканий. В 7 случаях принято решение о прекращении административных дел, по основаниям, предусмотренным статьей 9.6 ПИКоАП Республики Беларусь, 9 – освобождены от ответственности с вынесением предупреждения в соответствии со статьей 8.3 КоАП.

В отношении виновных наложено штрафов на общую сумму 22054.5 рублей. Возмещено штрафов в сумме 23124.40 рублей. Превышение суммы возмещённых штрафов над суммой наложенных обусловлено систематизацией представлений о принудительном взыскании штрафов, направленных в отделы принудительного исполнения, улучшением взаимодействия с территориальными органами принудительного исполнения. В соответствии со статьей 17.3 ПИКоАП в отделы принудительного исполнения направлено 99 представлений о принудительном взыскании штрафа в отношении лиц, не уплативших штраф в установленный срок, из них 40 – по постановлениям прошлых лет [3].

Таким образом, административные комиссии по-прежнему играют большую роль в предупреждении административных правонарушений и воспитании граждан в духе соблюдения законодательства Республики Беларусь, обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, которым административным правонарушением причинен вред, а равно защита прав, свобод, законных интересов лиц, подвергнутых административному взысканию.

По нашему мнению административные комиссии в обязательном порядке: о наложении административных взысканий на лиц совершивших административные правонарушения должны информировать общественность по месту работы, учебы или жительства; в статье 3.4 ПИКоАП определить перечень дел, по которым административные

комиссии будут вправе вместо наложения административного взыскания принимать решения о передаче материала в отношении правонарушителя в общественную организацию по месту работы или учебы для принятия мер общественного воздействия; в целях объективного принятия решения в отношении лица совершившего административное правонарушение целесообразным обязательным участием в работе комиссии представителя юридического подразделения, либо лица, имеющего юридическое образования; закрепить на законодательном уровне участие в заседании административной комиссии прокурора или его помощника.

© Данилин А.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Об утверждении Примерного положения об административной комиссии [Электронный ресурс]: постановление Совета министров Респ. Беларусь, от 21 сентября 2001 г. № 1396: в ред. Закона Респ. Беларусь от 29 августа 2014 г. № 850 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

2. Веремеенко И.И., Воробьев В.Ф. В помощь добровольным народным дружинам: Сборник нормативных актов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 208 с.

3. Положение «Об административной комиссии Могилевского городского исполнительного комитета» Утвержденного решением Могилевского городского исполнительного комитета от 21.04.2009 г. № 8-13.

4. Лукьянова А.П., Некоторые вопросы деятельности административных комиссий [статья] / Лукьянова А.П.// Право. ду. – 2014. – № 3. С. 42-47 ББК 67.

5. Шерстобитов А.В., Актуальные вопросы подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в административной комиссии [статья] / А.В. Шерстобитов // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов: материалы межведомственной научно – практической конференции (Минск, 4 апреля 2013 г.). – Минск: Академия МВД Республики Беларусь, 2013 – С.58 – 59 ББК 67я5.



Косырев Евгений Вячеславович,
*старший преподаватель кафедры
административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук*

**Основные направления реализации прав
органов местного самоуправления в сфере
профилактики правонарушений**

Аннотация: *в статье рассматриваются нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принимаемые в сфере профилактики правонарушений в рамках реализации положений Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», на основании их анализа делается вывод, что органы местного самоуправления не всегда в полной мере реализуют права, предоставленные им указанным законом, высказываются соответствующие предложения.*

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, профилактика, комиссия, штаб, муниципальная программа.*

Данная статья будет посвящена анализу реализации прав органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений, закрепленных за ними Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон об основах системы профилактики правонарушений в РФ).

Данный закон закрепляет следующие права за органами местного самоуправления в указанной сфере: принимать муниципальные правовые акты, разрабатывать программы, создавать координационные органы, принимать меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, обеспечивать взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений на территории муниципального образования, реализовывать ряд форм профи-

лактического воздействия, в первую очередь, такую, как правовое просвещение и правовое информирование.

Рассмотрим реализацию некоторых из данных прав и начнем с документов стратегического планирования, которые определяют направления и содержание профилактики правонарушений в муниципальных образованиях на определенный период. В связи с этим укажем, что органы местного самоуправления разрабатывают программы в сфере профилактики правонарушений. Такие программы могут иметь совершенно разное по объему наполнение, например, муниципальная программа «Профилактика правонарушений» на территории Мартыновского сельсовета Суджанского района Курской области на 2023-2025 годы, утвержденная Постановлением Администрации Мартыновского сельсовета Суджанского района Курской области от 04.05.2023 № 25, содержит перечень из 10 мероприятий, предполагаемых к реализации в рамках данной программы, однако она также содержит подпрограмму «Обеспечение правопорядка». В то же время муниципальная программа «Профилактика правонарушений в Кесовогорском муниципальном округе Тверской области» на 2023-2025 годы, утвержденная Постановлением Администрации Кесовогорского муниципального округа Тверской области от 27.03.2023 № 229, не содержит подпрограмм, однако включает перечень мероприятий, состоящий из 51 пункта – это проведение мониторинга досуга населения и на его основе обеспечение создания клубных формирований, спортивных секций, кружков, работающих на бесплатной основе, организация в средствах массовой информации пропаганды патриотизма, здорового образа жизни подростков и молодежи, их ориентацию на духовные ценности, проведение тестирования (медицинского) подростков 13 лет и старше на употребление наркотических и психоактивных веществ и т.д.

Помимо муниципальных программ органами местного самоуправления принимаются планы во исполнение программ субъектов РФ направленных на профилактику правонарушений. Так, постановлением от 23.03.2023 № 242 Администрации города Ульяновска Ульяновской области утвержден план развития правовой грамотности и правосознания граждан на территории муниципального образования «Город Ульяновск».

Кроме стратегических документов, ряд органов местного самоуправления принимают общие нормативные правовые акты, направленные на реализацию Закона об основах системы профилактики

правонарушений в РФ. Данные нормативные правовые акты обычно обладают схожим содержанием: в них перечисляются полномочия соответствующих органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений и формы их реализации¹. Отдельно хотим выделить порядок реализации мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Законом об основах системы профилактики правонарушений в РФ, утвержденный Постановлением Администрации Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.04.2023 № 398, в котором полномочия по осуществлению основных направлений и форм профилактического воздействия закрепляются за конкретными органами местного самоуправления.

Плюс данных нормативных правовых актов в том, что они систематизируют работу по профилактике правонарушений, тем самым повышая ее эффективность, но, к сожалению, они приняты далеко не во всех муниципальных образованиях.

Большинство органов местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, раскрывающие порядок реализации конкретных форм профилактического воздействия. Например, правового просвещения и правового информирования². Такие нормативные правовые акты тоже не отличаются разнообразием и определяют требо-

¹ См. например: Постановление Администрации Грибановского сельского поселения Марьяновского муниципального района Омской области от 16.08.2019 № 61 «Об осуществлении администрацией Грибановского сельского поселения Марьяновского муниципального района Омской области мероприятий в сфере профилактики правонарушений»; Постановление Администрации муниципального образования «Город Вытегра» от 29.12.2021 № 451 «Об осуществлении администрацией муниципального образования «Город Вытегра» мероприятий в сфере профилактики правонарушений»; Постановление Администрации города Волгодонска от 27.03.2023 № 743 «Об утверждении Положения об осуществлении Администрацией города Волгодонска мероприятий в сфере профилактики правонарушений»; Решение от 30.11.2023 № 142 Муниципального Собрания Тотемского муниципального округа «Об осуществлении органами местного самоуправления Тотемского муниципального округа мероприятий в сфере профилактики правонарушений».

² См. например: Постановление Администрации Кочевского муниципального округа Пермского края от 24.04.2023 № 283-293-01-01 «О правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций»; Постановление Администрации муниципального образования Северный сельсовет Северного района Оренбургской области от 28.04.2023 № 35-п «О правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций»; Постановление Администрации муниципального образования Зеленорощинский сельсовет Александровского района от 10.05.2023 № 25-п «О правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций на территории Зеленорощинского сельсовета Александровского района Оренбургской области»; Постановление Администрации Эрзинского кожууна Республики Тыва от 11.05.2023 № 166 «О правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций».

вания к содержанию информационных материалов, местам их размещения, а также перечень мер правового просвещения. Обычно такие акты содержат и план мероприятий по правовому просвещению и правовому информированию, однако данные планы могут приниматься и отдельно¹.

На местном уровне, как было указано, могут создаваться координационные органы с целью профилактики правонарушений. Так, подобный координационный орган утвержден Постановлением Администрации Пермского муниципального округа Пермского края от 28.03.2023 № сэд-2023-299-01-01-02-05с-33 «О создании комиссии по профилактике правонарушений в Пермском муниципальном округе Пермского края», в данном нормативном правовом акте указывается, что эта комиссия является координационным органом, сформированным для организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления по профилактике правонарушений на территории Пермского муниципального округа Пермского края.

К, сожалению, такие координационные органы создаются менее чем в трети муниципальных образований². Так, в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов содержится около пятисот нормативных правовых актов муниципальных образований, которыми создаются такие координационные органы, в то время как по данным Росстата на территории Российской Федерации на 1 января 2023 года насчитывалось 2329 муниципальных образований, без учета городских и сельских поселений, входящих в муниципальные районы, внутригородских районов и внутригородских территорий городов федерального значения. Данные статистики подтверждаются и высказыванием О.Н. Мигущенко, который отмечает, что органы

¹ См., например: Постановление Администрации муниципального образования Романовский сельсовет Александровского района от 10.05.2023 № 25-п «Об утверждении плана мероприятий о правовом просвещении и правовом информировании граждан и организаций на 2023 год».

² См. например: Постановление Администрации г. Заречного Пензенской области от 29.03.2023 № 457 «О территориальном совете по профилактике правонарушений закрытого административно-территориального образования город Заречный Пензенской области»; Постановление Администрации Харовского муниципального округа от 18.04.2023 № 571 «Об межведомственной комиссии по профилактике правонарушений»; Постановление Администрации Гридасовского сельсовета Обоянского района Курской области от 10.05.2023 № 34 «О создании Координационного совета в сфере профилактики правонарушений на территории Гридасовского сельсовета Обоянского района».

местного самоуправления не всегда принимают добровольное и активное участие в профилактике правонарушений [1].

В муниципальных образованиях в рамках исполнения положений Закона об основах системы профилактики правонарушений в РФ действуют также комиссии определенной предметной направленности. Так, в Решении городской Думы городского округа город Арзамас Нижегородской области 30.05.2023 № 240 «Об отчете мэра города Арзамаса о результатах своей деятельности и результатах деятельности администрации городского округа город Арзамас Нижегородской области за 2022 год» указывается, что в администрации города действуют 3 межведомственных комиссии правоохранительной направленности:

- антинаркотическая комиссия города Арзамаса;
- комиссия по профилактике правонарушений в городе Арзамасе;
- комиссия по координации работы по противодействию коррупции в городе Арзамасе.

При этом приводится статистика их деятельности, так, в 2022 году было проведено 4 заседания антинаркотической комиссии города Арзамаса, где было рассмотрено 24 вопроса, 4 заседания межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в городе Арзамасе, где было рассмотрено 15 вопросов и 8 заседаний комиссии по координации работы по противодействию коррупции в городе Арзамасе, на которых рассмотрено 25 вопросов.

Но как отмечают Низов И.А., и Жамбровский В.М, на сегодняшний день анализ планирования и организации работы большинства координационных органов в сфере профилактики правонарушений муниципальных образований показывает отсутствие системы межведомственного взаимодействия: организационно-методические документы комиссии муниципального образования (совета) не направляются её членам, в органы и учреждения системы профилактики, отсутствуют межведомственные нормативные документы, совместные планы работ, что свидетельствует о низком уровне взаимодействия органов и учреждений по противодействию правонарушениям и слабой координирующей функции комиссии района [2].

Помимо комиссий, в муниципальных образованиях также создаются рабочие группы и штабы с целью профилактики противоправного поведения граждан и организаций. Укажем на Решение Сельской Думы муниципального образования сельского поселения «Деревня Теплово» Спас-Деменского района Калужской области от

02.10.2023 № 160 «О мерах по выявлению и уничтожению очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений на территории муниципального образования сельское поселение «Деревня Теплово», данный нормативный правовой акт принят в целях реализации пункта 15 части 1 статьи 14.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ), в котором устанавливается, что органы местного самоуправления, в частности, сельских поселений имеют право на осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Законом об основах системы профилактики правонарушений в РФ.

Так, указанным нормативным правовым актом утверждается состав рабочей группы по выявлению и уничтожению дикорастущих наркосодержащих растений (далее – рабочая группа), положение о ней и план мероприятий по выявлению и уничтожению очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений.

Целью деятельности рабочей группы является объединение усилий муниципального образования сельского поселения, правоохранительных органов и общественных формирований в вопросах предупреждения наркомании, противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ.

К задачам рабочей группы, в частности, относится своевременное и качественное обследование земель, в том числе, сельскохозяйственных угодий, на предмет выявления незаконных посевов, очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений, составление актов о размерах таких площадей и оказание содействия пользователям земельных участков и уполномоченным органам в уничтожении выявленных незаконных посевов, очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений, а также обеспечение работы телефона доверия в администрации сельского поселения с целью приема сообщений от граждан о местах незаконных посевов либо произрастания дикорастущих наркосодержащих растений.

В план мероприятий по выявлению и уничтожению очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений входит мониторинг результатов уничтожения очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений, а также непосредственное присутствие членов рабочей группы при их уничтожении.

Постановлением Администрации Архаринского муниципального округа Амурской области от 12.05.2023 № 422 утверждено Положение «Об оперативном штабе Архаринского муниципального округа по сбору и анализу информации о ситуации в сфере золотодобывающей деятельности на территории Архаринского муниципального округа»

Основными задачами данного штаба являются:

- рассмотрение информации по выявленным фактам незаконной добычи россыпного золота;
- рассмотрение информации по выявленным фактам нарушения требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования золотодобывающими предприятиями;
- предоставление информации о фактах нарушения требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования золотодобывающими предприятиями и т.д.

Такие штабы сформированы и в ряде иных муниципальных образованиях Амурской области, что обусловлено развитием золотодобычи в данном регионе¹.

В пункте 6 статьи 12 Закона об основах системы профилактики правонарушений в РФ указывается, что органы местного самоуправления реализуют иные права в сфере профилактики правонарушений, то есть, перечень прав данных субъектов в этой сфере фактически является открытым. В связи с этим приведем достаточно интересные нормативные правовые акты органов местного самоуправления в данной сфере.

Так, Постановлением Администрации Шатковского муниципального округа Нижегородской области от 30.10.2023 № 1218 утверждено Положение о порядке поощрения граждан, оказавших содействие администрации Шатковского муниципального округа Нижегородской области в выявлении лиц, совершивших правонарушения.

Положение устанавливает, что оказание содействия Администрации данного муниципального образования в выявлении лиц, совершивших правонарушения, осуществляется в заявительном порядке,

¹ См. например: Постановление Администрации Мазановского района от 15.03.2021 № 79 «О создании оперативного штаба Мазановского района по сбору и анализу информации о ситуации в сфере золотодобывающей деятельности на территории Мазановского района»; Постановление Администрации Магдагачинского района от 08.07.2021 № 389 «О создании координационного штаба по контролю за организацией добычи золота и исполнение Протокола заседания координационного совещания по обеспечению правопорядка на территории Амурской области от 29 апреля 2019 года № 39».

при этом к заявлению должна быть приложена видеозапись или фотоснимок, которые должны удовлетворять следующим требованиям и содержать:

- момент совершения правонарушения;
- свидетельства, позволяющие идентифицировать нарушителя:

а) видео (фото) изображение человека, совершающего правонарушение;

б) читаемый государственный регистрационный знак автотранспортного средства, посредством которого совершается правонарушение, либо иные опознавательные признаки (надписи, рисунки и т.п.), позволяющие идентифицировать автотранспортное средство (по обстоятельствам).

- дату и время осуществления видеозаписи (фотографирования).

При этом информация должна содержать сведения о совершении только определенных правонарушений, как, например, нанесение граффити на фасады многоквартирных домов и иных зданий муниципального образования, порчу элементов благоустройства на общественных территориях и т.д. Как мы понимаем, данные правонарушения наиболее часто совершаются на территории муниципального образования, поэтому с ними и ведется борьба такими способами.

Однако решение о награждении ценным подарком принимается администрацией муниципального образования только после подтверждения факта совершения правонарушения и привлечения виновного лица (лиц) к ответственности и вступления решения о привлечении к ответственности в законную силу в установленном законодательством порядке.

В качестве ценного подарка выступает благодарственное письмо и часы с эмблемой Шатковского муниципального округа Нижегородской области.

Укажем и на Постановление администрации Котовского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2023 № 511 «О порядке проведения единого дня профилактики правонарушений на территории Котовского муниципального района Волгоградской области».

Однако, отметим, что такие примеры являются больше исключением чем правилом, также указанные выше штабы и рабочие группы создаются далеко не в каждом муниципальном образовании.

Связано это в том числе и с тем, что в соответствии с Законом об основах системы профилактики правонарушений в РФ и Законом об

общих принципах организации местного самоуправления в РФ, деятельность по профилактике правонарушений не относится к вопросам местного значения ни одного вида муниципального образования, а осуществление ее является лишь их правом. Поэтому, как мы выяснили, на муниципальном уровне создаются, в лучшем случае, общие координационные органы в сфере профилактики правонарушений, да и то далеко не в каждом муниципальном образовании. Как указывает О.Н. Мигущенко, органы местного самоуправления должны рассматривать общесоциальную профилактику правонарушений как составную часть решения задачи по развитию муниципального образования [1].

В данный момент к вопросам местного значения муниципальных образований относится лишь участие в профилактике терроризма и экстремизма, тем не менее, А.В. Мелехин пишет о следующей тенденции: «чем больше в федеральном округе зарегистрировано административных правонарушений в расчете на 100 тыс. населения, тем больше в нем совершается и преступлений» [3].

Считаем, что законодателю нужно пересмотреть свою позицию в данном вопросе, и отнести к вопросам местного значения профилактику всех правонарушений, а не только таких общественно опасных деяний как экстремизм и терроризм, что, несомненно, окажет положительное влияние на снижение общего уровня криминогенности в муниципальных образованиях.

© Косырев Е.В., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Мигущенко О.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 3. С. 18-28.
2. Низов И.А., Жамбровский В.М. Объекты и субъекты профилактики правонарушений (роль органов муниципальной власти) // Научное образование. 2022. № 3. С. 283-288.
3. Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения стабильности административных и других правоотношений // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 12–13. Цит. по: Анисифорова М.В. Концептуальные основы административно-правового регулирования оборота наркотиков : дис. д-ра юрид. наук. Москва, 2023. С. 57.



Крамаренко Наталия Михайловна,
*старший преподаватель кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

О некоторых проблемах информационно-аналитической работы в органах внутренних дел

Аннотация: *в статье рассматриваются некоторые вопросы аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел, включая подготовку специалистов-аналитиков, а также особенности восприятия руководителями прогнозов и реакции на них.*

Ключевые слова: *информационная работа, аналитическая работа, подготовка аналитиков, прогнозирование, пассивный риск.*

В сфере информационно-аналитической работы в системе МВД России основным документом является Инструкция по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённая приказом МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623.

Данная инструкция интересна тем, что разделяет понятие информационная работа и аналитическая работа. Информационная работа при этом понимается как деятельность, направленная на поиск, получение и использование информации, необходимой для изучения и оценки оперативной обстановки, подготовки и реализации управленческих решений в области противодействия преступности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Аналитическая же работа трактуется как особый вид творческой, познавательной деятельности научно-исследовательского характера, заключающийся в определении состояния, структуры и динамики тех или иных параметров (характеристик) оперативной обстановки, выявлении негативных отклонений в ней, установлении причинно-следственных зависимостей между различными факторами, обусловившими данные отклонения, а также прогнозировании тенденций ее изменений с целью осуществления управляющих воздействий на

подчинённые органы внутренних дел при решении задач правоохранительной деятельности¹.

Проще говоря, информационная работа направлена на получение и систематизацию информации, а аналитическая – на изучение этой информации, её анализ и трактовку, выявление закономерностей и причинно-следственных связей.

В то же время подавляющее большинство аналитических обзоров состояния преступности представляют собой результаты не аналитической, а информационной работы. Это обобщённые, сведённые и сгруппированные статистические данные, выводы по которым представляют собой констатацию изменения тех или иных показателей. Следующие шаги – выявление закономерностей и построение прогнозов – отсутствует. В лучшем случае в качестве прогноза будет рассматриваться анализ временных рядов и выявление трендов в изменении тех или иных показателей. Такие прогнозы являются статистически обоснованными, но они обладают одним серьёзным недостатком: в их основе лежат количественные изменения в условиях неизменной внешней среды. Даже при использовании методов многофакторного анализа невозможно спрогнозировать появление *качественных* изменений, которые, как показывает практика последних лет, могут принципиальным образом изменить управленческую ситуацию.

Представляется, что для органов внутренних дел – как, впрочем, для всех органов государственного управления – необходимо переход от оперативного к стратегическому управлению и соответствующему мышлению. Но для этого необходимо, во-первых, изменить отношение руководителей к существующим подходам к прогнозированию в управленческой деятельности, а во-вторых, подготовить соответствующих специалистов. При этом возникает ряд диалектически взаимосвязанных проблем, которые необходимо разрешить для перехода к стратегическому управлению.

Во-первых, это отсутствие специалистов-аналитиков. Инструкция определяет аналитическую работу как творческую, познавательную, научно-исследовательскую деятельность. Выявление причинно-следственных связей – это действительно научно-исследовательская

¹ Приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 «Об утверждении Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

работа, и человек, её осуществляющий, должен обладать не только соответствующим образованием, но и складом ума, как минимум.

Отечественные вузы не готовят «аналитиков вообще». Существуют программы подготовки бизнес-аналитиков, финансовых аналитиков, аналитиков в IT-сфере. В образовательных организациях больший упор делается т.н. business analyst и data analyst – то есть подготовку специалистов в области анализа трендов и работы с технологиями обработки данных. Характерно, что специалистов по выявлению закономерностей и построению прогнозов называют data scientist – учёными, а не аналитиками.

Обратимся для примера к программе подготовки магистратуры Новосибирского государственного университета «Современная социальная аналитика: направления и технологии»¹. Подготовка по данному направлению предполагает изучение целого ряда разнообразных дисциплин: «Современная социальная аналитика». «Методы социального исследования», «Социология управления: современные подходы» и т.д. Изучаются статистические методы в социальных исследованиях, современные социальные теории и т.д. Программа подготовки социальных аналитиков предполагает освоение широкого спектра знаний. Для подготовки аналитиков в сфере правоохранительной деятельности необходимо также изучение как минимум криминологии.

Но возникает вопрос: если в ведомственных приказах говорится о том, что аналитическая работа предполагает именно научный, творческий подход, то почему таких специалистов целенаправленно не готовят в образовательных организациях МВД России? Здесь, как представляется, появляется вторая проблема: временной фактор. Научно-исследовательская работа – а именно она предполагается, когда мы говорим о выявлении закономерностей, трендов и построении прогнозов, – требует серьёзных затрат, временных и ресурсных. Зачастую такой возможности у сотрудников информационно-аналитических подразделений нет.

Определённую сложность представляет отношение руководителей разных уровней к прогнозам и аналитическим обзорам, вернее – к негативным прогнозам. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² [3]

¹URL: <https://education.nsu.ru/social-analytics/> (дата обращения 15.02.2024).

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

определяет прогнозирование как «деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Исходя из этого определения, основная задача прогнозирования – выявление рисков и угроз, но именно их невозможно выявить на основании только количественных показателей. Но выявление риска предполагает реакцию на него. «Реакция на прогноз предполагает активные действия и – что очень важно в данном случае – финансовые затраты. Если прогноз не оправдывается, ответственность за нецелевое использование средств будет возложено на руководителя, принявшего соответствующее решение» [1, с. 420].

Склонность к пассивному риску, при котором активные действия откладываются, может породить ситуацию, когда наступившие последствия будут намного разрушительнее, чем финансовые затраты на подготовку к наступлению возможного угрожающего события. Показательна история пожара в Монбланском туннеле случился 24 марта 1999 г. В туннеле протяжённостью 11,6 километра, проложенном под горой Монблан и соединяющим Францию и Италию, загорелся трейлер, перевозивший 9 тонн маргарина и 12 тонн муки. Возникший пожар длился 53 часа, 39 человек погибли, на восстановление туннеля ушло 400 млн евро. В ходе расследования причин пожара были выявлены серьёзные недостатки. В частности, за 34 года эксплуатации туннеля совместные противопожарные учения французской и итальянской стороной проводились всего один раз¹ [5]. Причина проста: такие учения предполагают временное закрытие туннеля, что неминуемо приведёт к репутационным и финансовым потерям. Временный выигрыш в результате стратегии пассивного риска привёл к катастрофическим последствиям при возникновении реальной угрозы.

Возвращаясь к вопросу об использовании прогнозов, можно констатировать, что для перехода к стратегическому управлению на всех уровнях систему МВД России, необходимо решить три проблемы. Во-первых, разработать и внедрить программу подготовки специалистов-аналитиков. Возможно, в форме факультативных дисциплин в

¹ URL: https://xn--b1ae4ad.xn--p1ai/calendar/1999-3-24_tragediya-pod-goroy-monblan-pozhar-v-avtomobilnom-tonnele (дата обращения: 27.02.2024).

образовательных организациях, в виде курсов повышения квалификации или переподготовки. Аналитики – «штучные» специалисты, но это не значит, что их не следует обучать и готовить. Во-вторых, следует изменить отношение руководителей к таким специалистам и их работе: долгосрочные прогнозы требуют времени, такой специалист может показаться «бездельником», а результатов его работы невозможно подогнать под какие-то нормативы или формальные требования. В-третьих, необходимо последовательно проводить работу с самими руководителями, добиваясь изменения отношений к пассивному риску и к реагированию на прогнозы. Эта проблема носит комплексный характер, но её необходимо решить, чтобы перейти к стратегическому мышлению в управлении органами внутренних дел.

© Крамаренко Н.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. В.И. Трысячный, Н.М. Крамаренко Структурирование рисков управленческой деятельности в органах внутренних дел // Управленческий учет. № 1. 2023. С. 418-423.



Кукеев Аскар Кульчимбаевич,
*аспирант Омского государственного университета
имени Ф.М. Достоевского*

Административно-правовые основы предотвращения изменения климата в Республике Казахстан

Аннотация: *в данной статье рассматриваются механизмы административно-правового регулирования предупреждения изменения климата в Республике Казахстан. Основу для разработки действенного национального законодательства в указанной сфере должна формировать государственная климатическая политика. В настоящее время необходимо нормирование в сфере предупреждения изменения климата как деятельность уполномоченных органов государственной власти по разработке, установлению и реализации предусмотренных действующим законодательством нормативов загрязняющих веществ, влияющих на климат (предельных допустимых уровней выбросов парниковых газов), с целью ограничения и контроля антропогенного воздействия на климат, предупреждения его изменения и обеспечения благоприятного состояния окружающей природной среды в целом.*

Ключевые слова: *административно-правовая охрана климата, адаптация к изменению климата, парниковые газы, сокращение выбросов, предотвращение изменения климата.*

Дискуссия по вопросам обеспечения правовой охраны климата возникла в середине XX века, сопровождаясь активной научно-исследовательской деятельностью естествоиспытателей и правоведов по изучению климатической системы, ее изменчивости, чувствительности, внешних и внутренних факторов влияния. Как утверждает А.М. Солнцев изменение климата, как экологическая проблема, потенциально оказывает вредные последствия на следующие права: право человека на достаточное жилище, право на достаточный жизненный уровень, право человека на доступ к воде. Регулирование процессов, связанных с восстановлением экологических прав челове-

ка, возмещение причиненного ущерба, в частности в результате миграции по экологическим причинам, регламентируется национальным законодательством и на сегодняшний день является слабо проработанным, что во многих случаях вызывает проблемы защиты прав человека [1].

Таким образом, можно утверждать, что правовая охрана климата – это объективная реальность права. Большое значение в этом контексте имеет и то, что мировое научное сообщество открыто и окончательно признало необходимость принятия неотложных мер по понижению антропогенного воздействия на климат.

Республика Казахстан, как сторона Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и других международных соглашений в указанной сфере, несет обязательство предотвращать изменение климата путем снижения уровня выбросов парниковых газов. 4 ноября 2016 г. Республика Казахстан подписала Парижское Соглашение – универсальное, юридически обязывающее глобальное соглашение, направленное на борьбу с изменением климата. Таким образом, Республика Казахстан обязалась: предотвращать изменение климата путем удержания повышения глобальной средней температуры гораздо ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и прилагать усилия с целью ограничения роста температуры до 1,5 °С, признавая, что это значительно сократит риски и влияние изменения климата; повысит способность адаптироваться к неблагоприятным действиям изменения климата и способствовать устойчивости к таким изменениям и развитию при низком уровне выбросов парниковых газов таким образом, который не ставит под угрозу производство продовольствия; согласовать финансовые потоки с траекторией в направлении развития, характеризующееся низким уровнем выбросов и устойчивостью к изменению климата [2].

В свою очередь решение проблемы изменения климата в значительной степени зависит от характера внутренней политики отдельной страны. Ведь эффективная государственная политика может обеспечить решение проблемы изменения климата с учетом особенностей национальных условий, возможностей, потребностей общества и приоритетов и определить основу для разработки действенного национального законодательства в сфере борьбы с негативными изменениями окружающей среды, вызванными изменением климата. Таким образом, в целях соблюдения вышеупомянутых международных обязательств в сфере изменения климата, Постановлением Пра-

вительства Республики Казахстан от 29 июля 2020 года № 479, был одобрен План мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2021-2030 годы» [3]. Целью Концепции является усовершенствование государственной политики в сфере изменения климата для достижения устойчивого развития государства, создания правовых и институциональных предпосылок для обеспечения постепенного перехода к низкоуглеродному развитию при экономической, энергетической и экологической безопасности и повышения благосостояния граждан. Среди основных направлений реализации Концепции определены предотвращение изменения климата посредством сокращения антропогенных выбросов и увеличение поглощения парниковых газов и обеспечение постепенного перехода к низкоуглеродистому развитию государства.

В свою очередь следует отметить, что правовое обеспечение сокращения антропогенных выбросов единственно возможно и должно происходить в рамках экологического нормирования, правового инструмента охраны окружающей среды от негативных последствий изменения климата, который определит величины предельно допустимых антропогенных нагрузок на климат.

В этой связи считаем целесообразным определить экологическое нормирование в сфере предупреждения изменения климата как деятельность уполномоченных органов государственной власти по разработке, установлению и реализации предусмотренных действующим законодательством нормативов загрязняющих веществ, влияющих на климат (предельных допустимых уровней выбросов парниковых газов), с целью ограничения и контроля антропогенного воздействия на климат, предупреждения его изменения и обеспечения благоприятного состояния окружающей среды в целом.

Потребность в определении предельных показателей парниковых газов определяется и в положениях Стратегии достижения углеродной нейтральности Республики Казахстан до 2060 года., принятой 2 февраля 2023 года с целью формирования основ для решения всего комплекса современных экономических, энергетических, экологических (климатических) и технологических проблем страны. Также необходимо определить пути перехода на качественно новый уровень развития национальной экономики, предусматривая среди основных мер сокращение выбросов парниковых газов [4].

Стоит отметить, что в настоящее время в Республике Казахстан существует нормативно-правовой акт в области предупреждения и

борьбы с изменениями климата, который определяет правовые и организационные основы предотвращения и смягчения последствий изменения климата и направлен на выполнение обязательств Республики Казахстан по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотским протоколом к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Так, в ст.283 Экологического кодекса РК[5] присутствуют национальные вклады Республики Казахстан в глобальное реагирование на изменение климата, которые определяют правовые и организационные основы предупреждения и смягчения последствий изменения климата и непосредственно направлены на выполнение международных обязательств Республики Казахстан. В данном Кодексе установлено нормирование выбросов парниковых газов, учитывая экономическую целесообразность, уровень технологических процессов, техническое состояние оборудования и оборудования в сочетании с рыночными механизмами сокращения выбросов парниковых газов, направленными на обеспечение экономического роста и стимулирование применения новых технологий и инноваций.

Так, в ст.281 Экологического кодекса РК под парниковыми газами понимаются составляющие атмосферу Земли газообразные вещества (химические соединения) как природного, так и антропогенного происхождения, которые способны поглощать или отражать инфракрасное излучение.

В ст. 282 Экологического кодекса РК сформулировано определение «выбросы парниковых газов» - высвобождение парниковых газов в атмосферу в результате антропогенных процессов. Также использован термин «установленные количества», который похож по своей сути с нормативом предельно допустимых выбросов, а именно определен как показатель экологической эффективности, что характеризует негативное антропогенное воздействие парниковых газов на окружающую среду, установленную для Республики Казахстан как участника международных соглашений и договоров.

Сформулированы положения об установлении уровней отраслевых нормативов на снижение выбросов парниковых газов для соответствующих видов хозяйственной деятельности как относящихся к полномочиям Правительства Республики Казахстан в сфере регулирования выбросов и поглощения парниковых газов. Согласование отраслевых нормативов понижения выбросов было определено как возможность центрального органа исполнительной власти в сфере охра-

ны окружающей природной среды. Участие в разработке и внедрении отраслевых нормативов понижения выбросов парниковых газов было закреплено за местными органами исполнительной власти и местного самоуправления.

В тоже время, считаем целесообразным внести дополнения в Экологический кодекс РК в виде специальной статьи, посвященной охране, предупреждению и борьбе с изменением климата. В ней целесообразно закрепить установление и соблюдение нормативов предельно допустимых выбросов веществ, влияющих на состояние климата как правовое мероприятие по охране окружающей среды от экологически опасных изменений климата.

Данный подход к внесению дополнений в Экологический кодекс РК представляется важным и актуальным. Установление и соблюдение нормативов предельно допустимых выбросов веществ, влияющих на состояние климата, является критически важным шагом для предотвращения негативных изменений в климате и сохранения окружающей среды. Добавление специальной статьи, посвященной охране, предупреждению и борьбе с изменением климата, поможет усилить законодательное обеспечение мер по сдерживанию глобального потепления. Закрепление нормативов предельно допустимых выбросов веществ, влияющих на климат, в законе позволит более эффективно контролировать и регулировать деятельность предприятий и организаций, подверженных риску увеличения выбросов парниковых газов. Такие изменения в Экологическом кодексе РК могут способствовать укреплению мер по борьбе с изменением климата на национальном уровне и внедрению более строгих стандартов охраны окружающей среды.

Также такими дополнениями должно быть определение понятия климата, его содержание охраны, закрепление основных мер по охране окружающей среды от вредных изменений озонового слоя и т.п., включающих установление и выполнение нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, влияющих на состояние климата.

Выводы. Государственная политика в сфере предупреждения изменения климата является сквозной сферой и должна отражаться во многих отраслевых политиках (энергетической, инфраструктурной) и т.д.), ведь изменение климата тесно связано со всеми сферами публичных отношений страны. В частности, медленные темпы разработки и принятия нормативно-правового регулирования в области кон-

фигураций климата и трудности выполнения уже принятых законов, в том числе, обусловленные отсутствием механизма учета проблемы изменения климата и обеспечение условий для сокращения выбросов парниковых газов в других областях государственной политики в процессе разработки национальных стратегий и программ. Следует отметить, что невмешательство в процесс изменения климата и промедления с принятием адаптационных мер может иметь серьезные последствия для национальной и мировой безопасности.

© Кукеев А.К., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека. – М.: ЛИБРИКОМ, 2013. – 336 с.
2. Закон Республики Казахстан от 4 ноября 2016 года № 20-VI ЗРК «О ратификации Парижского соглашения»// Казахстанская правда. 15.11.2016 г., № 219.
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июля 2020 года № 479 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2021-2030 годы». [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000479> (дата обращения: 05.01.2024).
4. Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2023 года № 121 «Об утверждении Стратегии достижения углеродной нейтральности Республики Казахстан до 2060 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000121#z167> (дата обращения: 05.01.2024).
5. Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗРК// Казахстанская правда. 05.01.2021 г., № 2.



Куртяк Иван Владимирович,
*начальник кафедры гражданского права
и гражданского процесса
Санкт-Петербургского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Рос-
сийской Федерации*

**Дефекты бланкетных норм права: от прошлого до настоящего
в научных трудах профессора В. Д. Сорокина**

Аннотация: *в научной статье анализируется научная концепция профессора В.Д. Сорокина, показана взаимосвязь его научной концепции с научным направлением в области дефектов бланкетных норм права органов исполнительной власти.*

Ключевые слова: *дефект, норма права, бланкетные нормы права, отраслевые дефекты, технико-юридические дефекты, сематический анализ дефекта органы исполнительной власти.*

Профессор В. Д. Сорокин известен в научном мире как основатель научной концепции административно-процессуального права и создания самостоятельной отрасли права. Им исследованы не только основные институты административно-процессуального права, но и проведены исследования в более отраслевом направлении, а именно в области дефектов бланкетных норм права органов исполнительной власти в материальном и процессуальном аспекте.

Первые контуры дефектов бланкетных норм права в административно-процессуальном праве очерчены в работах профессора В. Д. Сорокина, «Проблемы административного процесса» [1, с.142]; «Административно-процессуальные отношения» [2, с.75], «Методы правового регулирования. Теоретические проблемы» [3, с.142] и в других авторских работах. Автор исследовал не только административно-процессуальные отношения, методы правового регулирования, но и проблемы административного процесса. Одной из проблем автор выделил методы правового регулирования. По мнению автора, были

выделены дефекты бланкетных норм права в материальной части административного права. В названном аспекте автор сделал акцент на «дефекты» в нормативных правовых актах органов исполнительной власти, на их неясности, не точности, а также предлагал пути решения названной проблемы. Ярко и убедительно говорил о том, что необходима реформа административного законодательства, ее систематизация и кодификация в единый «Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Его авторская позиция нашла отражение в современной юриспруденции создании кодекса «Административного судопроизводства Российской Федерации». Авторские позиции, научные направления профессора В.Д. Сорокина законодатель включил в кодекс «Административного судопроизводства Российской Федерации».

Между тем позиция профессора В.Д. Сорокина имеет право на существование в настоящее время, как основа для определенной модернизации законодательства на современном уровне, исследовать направление: дефекты нормативных правовых актов органов исполнительной власти, их содержание, а также дефекты бланкетных норм права в административном праве и административно-процессуальном праве.

В специальной литературе научные взгляды профессора В. Д. Сорокина в той или иной степени затрагиваются молодыми учеными. Вопрос о сущности «дефекта», нет строгой однозначности в его толковании – почти каждый автор предлагает свой аспект его решения. Авторы по-своему видят и интерпретируют «дефект бланкетных норм права». Причина индивидуального толкования «дефекта» заключается в его многогранности как в историческом, так и в современном понимании. С таким подходом можно согласиться, но с определенными оговорками.

Термин «дефект» используется в разных словосочетаниях: дефекты нормативных правовых актов; дефекты законов; дефекты норм права; дефекты юридических документов; дефекты судебных актов; дефекты идеологии; дефекты социологии; дефекты правотворчества; дефекты нормотворчества. Кроме того, в юридической литературе используется и синонимическое понятие «дефекта»: недостатки; неясности; неточности; недочеты; изъяны.

Отраслевое исследование дефекта бланкетных норм права в области органов исполнительной власти подводит нас к глубокому знаменателю теоретических суждений в области – правовой дефектоло-

гии. Однако, в юриспруденции на «правовую дефектологию» отсутствует единство взглядов и все чаще применяется термин «дефект в праве», что характеризует его малым концептуальным наполнением и разнообразием по содержанию.

Содержание дефекта бланкетных норм права в области органов исполнительной власти характеризуется в широком и узком понимании. Авторы широкого понимания пытаются охватить все недочеты правового явления, например, М. Д. Хайретдинова под дефектами понимает «все негативные и отрицательные моменты в законодательстве» [4, с.8].

Представители узкого подхода рассматривают дефекты как недостатки нормативно-правовой системы общества, как неясности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Например, Д. С. Андреев рассматривает дефект как процедуру принятия нормативного правового акта [5, с.81-92]. Каждый автор по-своему интерпретирует содержание дефекта бланкетных норм права, что характеризует широкий и узкий аспект понимания проблемы.

Наличие столь разноречивых мнений авторов В. Д. Сорокина, М. Д. Хайретдинова, Д. С. Андреева, И.П. Кожухарь, Ф.Г. Кипарисова и других авторов свидетельствует о довольно неоднозначном подходе к определению сущностных характеристик дефекта бланкетных норм в области органов исполнительной власти. Следует обратить внимание на то, что дефекты нормативного правового акта охватывают не только процедуру нормотворчества, но и нормы права, которые в свою очередь формируют законодательство, а законодательство – это совокупность нормативных правовых актов в этом смысле дефект бланкетных норм права в области нормотворчества проявляется не только в статике, но и в динамике, и во взаимосвязи с правовой системой Российской Федерации.

Сематический анализ дефекта бланкетных норм права в области органов исполнительной власти позволяет представить его специфические признаки. Рассмотрим два признака: родовой признак нормотворческих дефектов; технико-юридические дефекты нормотворчества. Акцент сделаем на нормотворчество, так как оно является основой возникновения «дефекта».

Родовой признак нормотворческих дефектов это, прежде всего, недостаток нормативных правовых актов, низкое качество федеральных законов, неясные процедуры постановлений и распоряжений органов исполнительной власти, что затрудняет исполнять нормы права

федерального, регионального уровня, а также органов местного самоуправления. В этой связи возникают правовые конфликты, требующие разрешения в административном судопроизводстве либо органы исполнительной власти принимают решения по спорным правовым ситуациям. Решение органов исполнительной власти оформляется в виде решений, постановлений и писем с целью разъяснения собственной позиции для правоприменителя. Например, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [6], нормы права официально толкует: Палата по патентным спорам; Федеральная антимонопольная служба России; Управление федеральной антимонопольной службы России и другие органы исполнительной власти.

Технико-юридические дефекты нормативных правовых актов касаются двух аспектов: норм права и нормативных правовых актов. Во многих научных изысканиях дефекты рассматриваются как недостатки содержания и формы нормативного правового акта. Как дополнения правовые дефекты также рассматриваются как смысловые и технические. Так, при анализе Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023, с изм. от 12.10.2023) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7] выявлены смысловые правовые дефекты как содержательного, так и технического характера. В этом смысле следует говорить о правовых дефектах, которые сигнализируют о нарушении критерий значимости, полезности, современного права и нормативных правовых актов. Право должно коррелироваться с субъективными и объективными потребностями общества и субъектами, имеющими специальный правовой статус, то есть с органами внутренних дел.

Стало аксиомой считать, что технико-юридические дефекты нормативных правовых актов следует рассматривать в широком и узком смысле слова: как охватывающий все технико-юридические недостатки, а в узком понимании они будут препятствовать эффективному реализации норм права.

Опираясь на названные суждения можно сделать ряд выводов:

во-первых, теоретические суждения профессора В. Д. Сорокина являются основой для создания не только теории в области административно-процессуального права, но и основой для развития научных направлений в сфере дефектологии;

во-вторых, современники развивают теорию профессора В. Д. Сорокина в области дефектологии, их выводы способствуют совершенствованию правотворческого, нормотворческого и правоприменительного процессов органов исполнительной власти.

© Куртяк И.В., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин, Валентин Дмитриевич. Проблемы административного процесса - Москва: Юрид. лит., 1968, - 142 с.
2. Сорокин, Валентин Дмитриевич. Административно процессуальные отношения / Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А. А. Жданова. - Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. - 75 с.
3. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / Сорокин В.Д. - М.: Юрид. лит., 1976. - 142 с.
4. Хайретдинова Д. М. Типичные дефекты дефиниций современного российского законодательства и основные пути их преодоления // Юрист – Правоведъ. 2008. № 1. С. 8.
5. Андреев Д. С. Процедурные дефекты административно-правовых актов // Журнал российского права. 2016. № 4. С.81-92.
6. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.04.2013.
7. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2011.



Миронова Юлия Вячеславовна,
*адъюнкт кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Ведомственный контроль в сфере закупок:
правовые и организационные аспекты**

Аннотация: *в настоящей статье исследуется нормативное регулирование ведомственного контроля в сфере закупок, проводится сравнительный анализ правил, регламентирующих порядок его осуществления, выявляются общие элементы и особенности механизма в зависимости от ведомственной принадлежности. Аргументируются доводы о причинах и условиях, препятствующих активному изучению данного вида контроля. Определяются пути совершенствования ведомственного контроля.*

Ключевые слова: *финансовый контроль; ведомственный контроль в сфере закупок; закупки товаров, работ, услуг; государственные закупки; экономика, органы ведомственного контроля.*

В последние годы экономика России испытывает жесточайшее давление со стороны западных стран и вынуждена в связи с этим проходить масштабную трансформацию, направленную на стабилизацию ситуации в стране и избежание негативных последствий. Непосредственная взаимосвязь экономики государства с контрактной системой в сфере закупок, при помощи которой реализуются значительные бюджетные средства на обеспечение потребностей общества и деятельности самого государства, вызывает необходимость последнего уделять серьезное внимание как развитию самой контрактной системы, так и, что не менее важно и насущно, вопросам эффективности осуществления и постоянного совершенствования механизмов финансового контроля в сфере закупок. Причинами столь пристального внимания является тот факт, что именно данные механизмы позволяют противостоять и бороться с влиянием на контрактную систему в сфере закупок криминогенных, коррупционных и иных эндоген-

ных факторов, чем способствуют развитию и защищенности сектора экономики России [1].

Необходимо отметить, что контролю в сфере закупок как в целом, так и к отдельным его видам в юридической науке уделено большое внимание, многие российские ученые подробно изучали аспекты осуществления мониторинга и аудита закупок, исследованию подлежали вопросы проведения общественного контроля, а также так называемого «процедурного» контроля, проводимого соответствующими уполномоченными органами (ФАС России, Федеральное казначейство).

В тоже время один из видов рассматриваемого контроля, а именно – ведомственный контроль в сфере закупок, освещен в научной литературе не достаточно, имеются редкие исследования, касающиеся особенностей его проведения определенным органом, например, таможенной службой Российской Федерации или Министерством обороны Российской Федерации, в которых вопросы его правового регулирования и основные аспекты осуществления не освещены [2].

Считаем построение эффективной внутриведомственной межуровневой системы контроля за осуществлением заказчиками государственных закупок в настоящее время весьма актуальным вопросом, не менее важным, чем изучение любого другого вида контроля. Являясь неотъемлемой частью системы контроля в сфере закупок, ведомственный контроль вносит свой вклад, способствуя выявлению нарушений внутри ведомств, позволяя им оперативно и на постоянной основе выявлять их, анализировать и разрабатывать меры по недопущению их впредь, в том числе принимая во внимание внутриведомственную специфику закупок и ее структурное построение.

В рамках данного исследования остановимся более подробно на ведомственном контроле, рассмотрим его правовую основу, установим причины его столь малой изученности.

Законодательной базой для проведения ведомственного контроля в сфере закупок являются положения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Федеральный закон № 44), в частности статьи 100,

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

которой установлена обязанность его проведения и определены надзорные органы:

- государственные (муниципальные) органы;
- органы управления внебюджетными фондами;
- государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Указанные органы осуществляют контроль в отношении подведомственных им заказчиков, что, как можно предположить, и послужило причиной названия данного вида контроля «ведомственным».

Предметом ведомственного контроля является соблюдение требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, как непосредственно норм Федерального закона № 44, так и многочисленных нормативных правовых актов в данной сфере. При этом анализу подвергается деятельность не только самого подведомственного заказчика, а также его контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, уполномоченных органов и уполномоченных учреждений.

Как следует из положений статьи 100 Федерального закона № 44 порядок осуществления контроля устанавливается:

- Правительством Российской Федерации;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- местной администрацией.

Резюмируя, можно сказать, что единого порядка проведения ведомственного контроля для заказчиков федерального, регионального и местного уровней нет, каждый орган ведомственного контроля издает свой документ и проводит проверки своих заказчиков в установленном им порядке.

На федеральном уровне такой порядок закреплён постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»¹ (далее – постановление Правительства № 89). В рамках исполнения требований постановления на данный момент на федеральном уровне утверждено более 40 регламентов осуществления ведомственного контроля. Так,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.

например, приказом МВД России от 16.05.2016 № 247¹ утвержден регламент осуществления названным министерством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд.

Как уже было отмечено ранее на региональном и муниципальном уровне порядок осуществления контроля устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. В качестве примера таких документов следует привести порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения государственных нужд Ленинградской области, утвержденный постановлением Правительства Ленинградской области от 08.12.2014 № 574², а также порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для нужд внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Васильевский, утвержденный постановлением МО от 27.05.2014 № 23³.

Проведенный в ходе настоящего исследования анализ и сравнение правил (регламентов) осуществления ведомственного контроля в сфере закупок, утвержденных на разных уровнях власти, позволил выявить их особенности, а также следующие общие присущие всем элементы:

1. Проверка осуществляется в рамках утверждаемого на соответствующий год графика.
2. Субъект контроля заблаговременно уведомляется о проверке с указанием вида проверки, ее сроков, перечнем подлежащих проверке вопросов.
3. Результаты проверки оформляются итоговым документом (актом /справкой).
4. Составляется план устранения выявленных в ходе проверки недостатков.

¹ Приказ МВД России от 16.05.2016 № 247 «Об утверждении Регламента осуществления МВД России ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 18 июля 2016 г. № 29.

² Постановление Правительства Ленинградской области от 08.12.2014 № 574 «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения государственных нужд Ленинградской области». URL: <https://base.garant.ru/22924516/> (дата обращения: 15.02.2024).

³ Постановление МО от 27.05.2014 № 23 «О порядке осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Васильевский». URL: <http://msmov.spb.ru> (дата обращения: 15.02.2024).

5. Информация о выявленных нарушениях направляется в уполномоченные органы для принятия мер по привлечению виновных лиц к ответственности.

6. При выявлении нарушений, содержащих признаки состава уголовного преступления, материалы проверки направляются в правоохранительные органы.

Подводя итоги проведенного в рамках исследования анализа следует отметить, что рассмотренные регламенты (порядки) имеют весьма схожую схему построения и набор закрепляемых элементов. Связано это с тем, что за основу взяты положения утвержденных постановлением Правительства № 89 правил. Подтверждению данного факта свидетельствует идентичное тому, как закреплено в правилах формулирование предмета контроля (вопросов, подлежащих проверке в ходе мероприятий в рамках ведомственного контроля в сфере закупок). Но стоит отметить и наличие особенностей, связанных построением внутренней системы осуществления закупок [3]. Так, например, в порядках отличаются сроки проведения проверки и периодичность проведения плановых проверок, что, как можно предположить, зависит в первую очередь от количества подведомственных заказчиков.

Отдельно следует сказать, что остались вопросы, ответы на которые не были найдены в ходе изучения порядка проведения рассматриваемого вида контроля. Каким образом выбираются подведомственные заказчики и как часто их необходимо проверять? Чем отличается документарная проверка от выездной? Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости дальнейшего изучения и усовершенствования некоторых компонентов поименованного механизма.

Необходимо отметить, что с результатами контрольных мероприятий сложно ознакомиться, в связи с отсутствием их в общем доступе, что не позволяет оценить результативность ведомственного контроля. Недоступность такой информации, а также весьма ограниченное правовое регулирование механизмов рассматриваемого контроля выступают причинами невозможности более глубокого погружения в изучение данной темы, приводя к утрате интереса к ведомственному контролю со стороны научного сообщества.

Подводя итог, нельзя не отметить, что ведомственный контроль в сфере закупок играет важное значение, помогая контролировать эффективность и рациональность расходуемых подведомственными заказчиками бюджетных средств, весьма ограниченных из-за происхо-

дящих в стране политических и экономических событий. В настоящее время не проработанным является вопрос оценки эффективности как деятельности системы закупок подведомственного заказчика, которую целесообразно было бы проводить в ходе ведомственного контроля, но также и мероприятий самого ведомственного контроля в сфере закупок. На наш взгляд, необходима разработка и апробация на практике показателей, способных обеспечить объективную оценку данной деятельности, а универсальность и адаптивность оценки позволит применять ее различными ведомствами. Дальнейшее усовершенствование механизма ведомственного контроля повысит действенность находящегося в руках органов государственного управления инструмента, основной целью которого является рост эффективности бюджетных трат.

© Миронова Ю.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Гаджиев, Н. Г. Ведомственный контроль закупочных процессов как инструмент обеспечения экономической безопасности бюджетных учреждений / Н. Г. Гаджиев, М. Н. Гаджиев // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. - 2018. – № 4. – С. 78-85. – DOI 10.24143/2073-5537-2018-4-78-85. – EDN YPWSPJ
2. Зайков, Д. Е. Ведомственный контроль Министерства обороны Российской Федерации в сфере закупок в отношении военных организаций /Д. Е. Зайков // Военное право. – 2021. – № 1(65). – С. 64-69. – EDN YCCCTT.
3. Логинова, И. О. Ведомственный контроль как способ повышения качества работы контрактной системы / И. О. Логинова, М. В. Табакова // Научный потенциал. – 2023. – № 4-1(43). – С. 16-20. – EDN WPAXDS.



Карпушина Анна Викторовна,
*адъюнкт Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина*

**Государственное регулирование системы взаимодействия
публичных органов власти и иных организаций
с единой биометрической системой**

Аннотация: *вопросы совершенствования правовой защиты биометрических персональных данных сегодня обсуждаются на самом высоком законодательном уровне. В Российской Федерации выстраивается система взаимодействия публичных органов власти и иных организаций с единой биометрической системой. Построение такой системы означает развитие нового этапа в области защиты биометрики. Автор анализирует законодательные новеллы, направленные на правовое регулирование использования биометрических персональных данных в современных условиях.*

Ключевые слова: *биометрические персональные данные, Единая система биометрических персональных данных, сбор, обработка и хранение биометрических персональных данных, административная ответственность.*

Сегодня многие в России наслышаны о биометрических персональных данных. Заходя на портал Государственных услуг, в приложение мобильного банка мы сталкиваемся с предложением о регистрации своей биометрики в целях обеспечения безопасности персональных данных, используемых разработчиком. Однако не многие знают, что полученные биометрические данные будут переданы в единую биометрическую систему.

Определение биометрической системы впервые было закреплено в Федеральном законе от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодатель-

ных актов Российской Федерации». Хотелось бы отметить, что данный законопроект был подвергнут бурному обсуждению со стороны общественности. У населения вызывало опасение, что будут применены меры по принудительному сбору биометрии. Однако, согласно комментарию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, новый закон преследует цель лишить сомнительные компании возможности собирать и хранить биометрические данные граждан. За безопасность этих данных теперь будет отвечать государство. Также, важным является и тот факт, что ко второму чтению законопроект существенно переработан совместно с экспертным сообществом, представителями Русской православной церкви и Советом по правам человека. Таким образом, цель данного Закона заключается в обеспечении безопасности биометрических персональных данных.

Возвращаясь к единой биометрической системе, отметим, что до издания указанного нормативного правового акта данная система уже использовалась, но её законодательного определения не приводилось. Так, в соответствии с указанным Законом под единой биометрической системой понимается государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных», которая содержит биометрические персональные данные физических лиц, векторы единой биометрической системы и иную предусмотренную в соответствии с частью 16 статьи 4 Закона информацию, которая используется в целях осуществления идентификации, аутентификации с использованием биометрических персональных данных физических лиц, а также в иных правоотношениях в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, и оператором которой является определенная Правительством Российской Федерации организация. Сегодня согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2022 № 2326 функции оператора единой информационной системы персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, возложены на акционерное общество «Центр Биометрических Технологий», ранее данные функции исполняло ПАО «Ростелеком». Деятельность оператора регламентирует Положение о единой биометрической системе, в том числе о ее региональных сег-

ментах, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2023 г. № 883.

Каждый из приведенных нормативных правовых актов в той или иной сфере регулирует вопросы взаимодействия публичных органов власти и иных организаций с единой биометрической системой. Перечень организаций, осуществляющих аутентификацию на основе биометрических персональных данных физических лиц весьма широк. К ним относятся не только государственные органы, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, банки, но и иные кредитные организации, некредитные финансовыми организациями, лица, оказывающие профессиональные услуги на финансовом рынке, индивидуальные предприниматели и нотариусы.

Главным условием для организации, желающей использовать в своей деятельности биометрические персональные данные, является прохождение аккредитации. Аккредитация организаций осуществляется при условии выполнения ею следующих требований:

1) организация не является иностранным юридическим лицом, а также юридическим лицом, в уставном (складочном) капитале которого доля участия иностранных юридических лиц превышает 49 процентов;

2) минимальный размер собственных средств (капитала) составляет не менее чем 500 миллионов рублей;

3) наличие финансового обеспечения ответственности за убытки, причиненные третьим лицам вследствие их доверия к результату аутентификации на основе биометрических персональных данных, осуществленной организацией, в сумме не менее чем 100 миллионов рублей;

4) использование для обработки биометрических персональных данных и векторов единой биометрической системы баз данных, находящихся исключительно на территории Российской Федерации;

5) подключение (доступ) организации к государственной системе обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации;

6) наличие лицензии на деятельность по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем;

7) наличие в штате организации не менее двух работников, непосредственно осуществляющих деятельность по аутентификации на основе биометрических персональных данных, имеющих высшее об-

разование в области информационных технологий или информационной безопасности;

8) соответствие требованиям к деловой репутации единоличного исполнительного органа.

Приведенный перечень не является исчерпывающим. Все условия для аккредитации организации закреплены в Федеральном законе «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных». Но приведенные из него пункты подчеркивают, что условия получения аккредитации достаточно высоки, и предусматривают в том числе затраты, связанные с обеспечением возмещения убытков.

Важным аспектом, закрепленным законодательно, стала норма, которая установила, что аккредитованные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации в случае прохождения им аккредитации не вправе передавать векторы единой биометрической системы третьим лицам, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Законом устанавливается, что сдача биометрических данных – абсолютно добровольный процесс. В связи с этим, публичные органы, Центральный банк Российской Федерации, организации финансового рынка, индивидуальные предприниматели, нотариусы вправе использовать единую биометрическую систему для аутентификации физического лица, выразившего согласие на ее проведение, в целях совершения определенных действий или подтверждения волеизъявления либо подтверждения полномочия лица на совершение определенных действий.

Взаимодействие публичных органов власти и иных организаций с единой биометрической системой в целях осуществления идентификации и (или) аутентификации на сегодняшний день строго регламентировано законом, что в некоторой степени решило проблему негативного отношения общества к процессу цифровизации, результатом которой стало расширение области использования биометрических персональных данных. Усиление роли государства бесспорно вызвало одобрение со стороны юристов-позитивистов. Но принятые нормы удовлетворяют и цивилистов, так как законом не запрещается использование биометрических персональных данных в области гражданских прав.

Таким образом, можно отметить, что правовое регулирование в области защиты биометрических персональных данных на сегодняш-

ний день является перспективным. Принятым законодательным актам предстоит еще внедрение в практическую деятельность, что конечно может показать проблемы, которые возможно еще предстоит законодательно урегулировать, чтобы максимально исключить возможность правонарушений, связанных со сбором, обработкой и хранением биометрики.

© Карпушина А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Затолокин А.А. Административно-правовые аспекты государственного регулирования обработки биометрических персональных данных / А.А. Затолокин, В.В. Стрельцов // Общество и право. – 2023. – № 1(83). – С. 79-83.
2. Таранков О.И. Проблема безопасности при использовании биометрических данных граждан / О.И. Таранков, Т.С. Порошкина // Союз криминалистов и криминологов. – 2020. – № 4. – С. 159-164.



Маякова Елизавета Олеговна,
старший специалист
5 отдела УМПО УРЛС ГУ МВД России
по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области

Правовая природа общей административной жалобы как вида обращений, её подвиды

Аннотация: *в статье рассмотрены понятие и существенные признаки общей административной жалобы как вида обращения в органы государственной власти. Их уяснение является особенно актуальным для разграничения жалоб и заявлений, что в свою очередь определяет специфику реагирования на эти обращения. Анализ юридического содержания жалобы основан на методологическом подходе об элементах единого метода правового регулирования и производных от них типах правового регулирования, разработанном В. Д. Сорокиным. На его основе раскрываются такие содержательные элементы жалобы, как нарушение прав, свобод и законных интересов; их восстановление и защита. Этот методологический подход позволил автору раскрыть юридическое содержание жалобы, определить ее подвиды и сформулировать критерии, которые позволяют разграничить жалобу от заявления как вида обращения.*

Ключевые слова: *общая административная жалоба, заявление, типы правового регулирования, дозволение, нарушение прав, восстановление прав, защита прав.*

Значимым элементом федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, на которые возложены функции по обеспечению прав граждан на обращения, является Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Учитывая, что «основной целью по совершенствованию работы с обращениями является повышение уровня удовлетворенности авторов результатами рассмотрения их жалоб и принятыми по ним мерам»¹, видится необ-

¹ Сборник Методических рекомендаций и документов, в том числе в электронном виде, по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без

ходимым определить правовую природу общей административной жалобы как вида обращения, и её подвиды. Широкое употребление термина «жалоба» объясняется большим законодательным разнообразием видов жалоб. Например, каждый орган исполнительной власти издает свой исполнительный приказ по порядку рассмотрения обращений граждан, к числу которых относятся жалобы¹. Все жалобы можно классифицировать на две группы в зависимости от нормативной основы порядка их подачи и рассмотрения: специальные и общие жалобы.

Основания, порядок подачи и рассмотрения специальной административной жалобы регламентируются профильными нормативными актами, учитывающими специфические особенности конкретных правоотношений. Например, жалобы в органы государственной власти подаются и рассматриваются в соответствии с порядком, закрепленным Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и другими нормативными актами.

При отсутствии специального правового регулирования действует общий порядок подачи и рассмотрения жалоб, установленный Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Юридическое содержание термина жалоба раскрывается в части 4 статьи 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которой под жалобой понимается «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц». В настоящее время институту жалобы посвящено много работ в раз-

гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в приемных Президента Российской Федерации, в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и иных организациях, на которые возложено осуществление публично значимых функций: утвержден подпунктом 4.1. пункта 4 решения рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания № 15 от 20 сентября 2018 г.).

¹ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 01.12.2016).

личных отраслях права. К примеру, юридическое содержание жалобы исследовали А.С. Мордовец [¹], Ю.Н. Новгородова [2], А.П. Сергеев [3], А.Б. Степин [4], Г.Х. Тоноян [5]. Однако, в науке до сих пор отсутствует классификация жалоб на подвиды, вытекающая из содержания нормы-дефиниции.

Для уяснения юридической природы жалоб и определения линии разграничения их от заявлений, мы считаем целесообразным за основу взять методологический подход, разработанный В.Д. Сорокиным, об элементах единого метода правового регулирования, производных от них типов правового регулирования и каналов их реализации [6]. Как справедливо отмечает А.И. Каплунов, в его основе «лежит общетеоретический вывод о том, что материально-правовое регулирование на макроуровне представлено тремя типами единого метода правового регулирования в зависимости от доминирования одного из его системных элементов [7]. В конечном счете В.Д. Сорокин выделяет три типа правового регулирования: гражданско-правовой, в котором доминируют дозволения; административно-правовой (доминируют предписания) и уголовно-правовой, где доминируют запреты [8; 9].

Судя по содержанию данной нормы дефиниции, правовая природа жалобы, как вида обращения, обусловлена проблемами, возникающими при реализации дозволений, а именно, связана с нарушением прав и свобод граждан и необходимостью их защиты или восстановления. Жалоба как вид обращения – это не просто переживание или сетование по поводу чего-либо. Она направлена на решение проблемы, возникшей по поводу реализации дозволений. Как указывает В.Д. Сорокин, «дозволение – это юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению» [9]. Он подчеркивает, что совершенно очевидно, что любая норма права должна быть определенным образом реализована. Соответственно, нарушение права – это препятствие в реализации юридического разрешения совершать определенные действия, либо лишение лица (автора обращения) какого-либо дозволения, которое он раньше имел. Нарушить применительно к дозволению означает «помешать нормальному состоянию, дальнейшему развитию, прервать; не выполнить, преступить, не соблюсти»¹. Под нарушением прав следует по-

¹ Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. С. 970; Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2014. С. 338.

нимать действия (бездействие), которые привели к полному или частичному воспрепятствованию реализации предоставленного лицу дозволения.

Логический анализ содержания заявлений и жалоб, подаваемых в органы внутренних дел, с учётом избранного методологического подхода позволяет определить линию разграничения между данными видами обращений. В отличие от заявления, в котором содержится просьба о содействии в реализации прав и свобод (прежде всего при их получении и оформлении), в жалобе речь идет о нарушении уже полученных или имеющихся прав.

Кроме того, в отличие от заявления, в котором содержится сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, в жалобе идет речь о нарушении дозволений. Нарушение закона и нарушение прав соотносится как общее и частное. Разница между ними заключается в том, что в отличие от заявления, жалоба содержит конкретные факты нарушения субъективных прав автора обращения и соответствующую просьбу об их защите или восстановлении (присущ частный характер). Как справедливо отметил Ю.М. Козлов «содержанием жалобы является указание на конкретный факт нарушения органом или должностным лицом прав или интересов заявителя» [10].

В свою очередь, заявление с юридической точки зрения является универсальным, его автор излагает факты о нарушениях, которые напрямую могут не затрагивать его права, свободы и законные интересы (присущ публичный характер).

Таким образом, в административно-правовом значении жалоба связана с нарушением прав, свобод и интересов (дозволений), под которым следует понимать наличие (возникновение) препятствий или конкретных ограничений в их реализации, либо лишение какого-либо конкретного права гражданина или других лиц.

В норме-дефиниции в зависимости от вида просьбы в отношении нарушенных прав, свобод и интересов можно выделить два подвида жалоб: 1) содержащих просьбу о восстановлении нарушенных прав, свобод или законных интересов, 2) содержащих просьбу о защите нарушенных прав, свобод или законных интересов.

Первый подвид – «просьба о восстановлении нарушенных прав, свобод или законных интересов». Целью восстановления нарушенных прав является предоставление автору обращения возможности реализации предоставленного ему дозволения, которая достигается

путем устранения препятствий к осуществлению субъектом своих прав, таким образом достигается восстановление ранее существовавшего положения.

По мнению ряда авторов, в российском законодательстве нормы и положения, регламентирующие порядок восстановления нарушенных прав, «представлены в достаточно большом объеме и имеют разную отраслевую принадлежность» [11]. Е.Е. Богданова, относя данный способ к универсальным, подчеркивает, что «восстановление положения ... осуществляется при наличии посягательства в форме нарушенного права, которое повлекло за собой необходимость его восстановления в полном объеме» [12]. А.П. Сергеев отмечает, что применительно к нематериальным благам «добиться такого идеального, полного восстановления невозможно» [3].

Таким образом, к первому подвиду жалобы относится просьба автора обращения о восстановлении нарушенного права в полном объеме, существовавшего до его нарушения. Речь о восстановлении права может идти только тогда, когда это реально возможно. Например, при возникновении препятствий в получении права, либо препятствий в реализации полученного права (аннулирование разрешения на что-либо). Исследование поступающей корреспонденции в МВД России позволяет отнести к данному подвиду жалобы о несогласии с наложением дисциплинарных взысканий, а именно, в виде увольнения из органов внутренних дел, обжалование решения об изъятии удостоверения ветерана боевых действий и т.д.¹ Большое количество жалоб, направляемых в ГУ МВД России, подпадает под раздел классификатора «Нарушение порядка рассмотрения обращений» - 1336². Во многих случаях повторные жалобы признаются обоснованными и нарушенные права граждан восстанавливаются.

Однако не все права фактически возможно восстановить в натуральном виде (например, право на неприкосновенность личности). В таких случаях речь уже идет о втором подвиде жалоб.

Второй подвид жалоб – «просьба о защите нарушенных прав, свобод или законных интересов». В юридической науке в наиболее общем смысле под защитой понимается «противодействие незакон-

¹ Письмо № 31/165-149 от 11.01.2023 г. «Сведения о рассмотрении обращений граждан и организаций в Управлении по работе с личным составом ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 12 месяцев 2022 года» // Документ опубликован не был.

² Сведения о тематике обращений в ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 12 месяцев 2022 года // Документ опубликован не был.

ным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения не удалось» [13].

Проблемы защиты прав зачастую рассматриваются в связи с анализом содержания субъективного права. Е.Б. Казакова приходит к выводу, что право на защиту в качестве реальной правовой возможности «проявляется у обладателя регулятивного права лишь в момент нарушения и реализуется в рамках возникающего при этом охранительного правоотношения» [13].

В гражданско-правовой литературе указывается, что распространенным способом защиты субъективных прав является «пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения» [3]. Ю.Г. Федотова исследуя административно-правовую защиту прав и законных интересов военнослужащих, приходит к выводу о том, что «содержание административно-правовой защиты образует совокупность административно-правовых средств...» [14], к которым, в том числе, автор относит жалобы и любые обращения в форме рапорта.

Как показывает практика, права, свободы и законные интересы лица восстановить можно не во всех случаях. Встречаются жалобы, в которых единственным способом защиты нарушенных прав является привлечение сотрудника к дисциплинарной ответственности. Например, в случаях: 1) нарушения срока подготовки ответа по жалобам; 2) волокита при проведении проверок по жалобам; 3) неполнота проведенной проверки по жалобе; 4) оставление жалобы гражданина без ответа по существу поставленных вопросов. Анализ зарегистрированных и рассмотренных жалоб в ГУ МВД России показал, что указанные нарушения приводят к невозможности восстановлению прав, свобод и законных интересов авторов жалоб в связи со смертью автора жалобы, истечением сроков поступления в образовательную организацию в текущем году, либо истечением сроков привлечения нарушителя, на которого ссылается автор жалобы, к административной или иной ответственности.

Таким образом, ко второму подвиду жалоб относятся просьбы о предотвращении и устранении причин, в результате которых автор обращения не может реализовать свои права и законные интересы, либо просьба о привлечении к юридической ответственности, в том числе, при защите чести и достоинства.

Согласно справочной информации Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России (далее - ДДО МВД России), жалоба должна содержать претензии, обвинения, нарекания в адрес должностных лиц в нарушении прав заявителя: «гражданин обращался, но его права не реализованы, то есть нарушены». С юридической точки зрения, действием, которое нарушает права автора обращения, может быть преступление, правонарушение и проступок. В отличие от заявления, жалоба всегда содержит факты о нарушении запретов, либо недобросовестном или некачественном исполнении предписаний конкретным должностным лицом (сотрудником, федеральным государственным гражданским служащим, работником системы МВД России).

Д.В. Леонов приходит к выводу, что предметом жалобы выступает «требование о защите (восстановлении) прав, свобод и законных интересов и (или) об устранении недостатков в деятельности государственных органов и должностных лиц», что, по его мнению, позволяет «оперативно реагировать на сообщения о действиях органов и должностных лиц, нарушающих режим законности в государственном управлении» [15]. Здесь усматривается связь с заявлениями, в которых содержится сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Действительно, жалоба чаще всего сопровождается критикой деятельности со стороны автора обращения, однако ее необходимо разграничивать от заявления. Отличительной чертой жалобы от подобного заявления является наличие решения, принятого в отношении самого заявителя или иного конкретного лица. В заявлении, содержащем «сообщение о недостатках ... либо критику деятельности...» речь идёт о ненадлежащем исполнении предписаний, которые не подпадают под нарушение законов. Жалоба всегда связана с конкретным нарушением прав, свобод и законных интересов автора обращения или иного конкретного лица. К примеру, блок жалоб, связанный с недостатками в работе либо содержащий критику деятельности объединен в общую тематику обращений, который, в свою очередь, сортируется в зависимости от подразделения, в отношении которого автор направляет свою жалобу. За 12 месяцев 2022 года в ГУ МВД России было зарегистрировано 18840 жалоб, подпадающих под данный подвид жалоб и относящихся к компетенции 16 подразделений и служб. Подавляющее большинство жа-

лоб относится к деятельности следственных подразделений (5680) и подразделений ГИБДД (1406). Значительный рост жалоб о недостатках в работе следственных подразделений вызван поступлением за 1 полугодие 2022 года порядка двух тысяч ходатайств о снятии ареста со счетов потребительского кооператива. Заявители считают, что данный арест затрагивает их права и законные интересы, делает невозможным как получение жилья, так и возврат денежных средств, что нарушает их конституционное право на жилище.

Проведенный анализ общей административной жалобы позволил сделать следующие обобщающие выводы.

1. С учётом избранного методологического подхода об элементах единого метода правового регулирования, производных от них типов правового регулирования, можно сделать вывод о том, что в административно-правовом смысле содержание жалобы как вида обращения связано с нарушением прав, свобод и интересов (дозволений), под которым следует понимать наличие возникновения препятствия или конкретных ограничений в их реализации, либо лишением какого-либо права автора обращения, либо иного конкретного лица.

2. Поступающие в органы внутренних дел жалобы в зависимости от характера содержащейся в них просьбы по поводу нарушенных прав, свобод и интересов можно подразделить на следующие подвиды:

Первый подвид – «просьба о восстановлении нарушенных прав, свобод или законных интересов». Это жалоба, содержащая просьбу о восстановлении положения автора в полном объеме, существовавшего до нарушения, которое было изменено в связи с нарушением запретов или обусловлено недобросовестным, или некачественным исполнением предписаний должностным лицом.

Второй подвид – «просьба о защите нарушенных прав, свобод или законных интересов». Это жалоба, содержащая просьбу о предотвращении и устранении причин, в результате которых автор обращения не может реализовать свои права и законные интересы, либо просьба о привлечении к юридической ответственности, в том числе, при защите чести и достоинства.

3. Логический анализ действующего законодательства и поступающих в органы внутренних дел заявлений и жалоб, позволяет определить различия между данными видами обращений:

1) в отличие от заявления, в котором содержится «просьба о содействии в реализации прав и свобод», т.е. связанного с приобрете-

ем и дальнейшей реализацией дозволений, жалоба всегда связана с нарушениями в отношении приобретенных прав, свобод и законных интересов автора (т.е. дозволений) в ходе их использования;

2) в отличие от заявления, в котором содержится «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов» (присущ публичный-правовой характер), жалоба содержит конкретный факт нарушения прав, свобод и законных интересов (дозволений) автора обращения (присущ частно-правовой характер), то есть наличие или возникновение препятствия или конкретных ограничений в их реализации, либо лишение какого-либо права автора обращения;

3) в отличие от заявления, в котором содержится «сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц», связанные с недобросовестным или некачественным исполнением предписаний должностными лицами, жалоба содержит указание на конкретное решение и действие, нарушающее его права и интересы;

4) причиной подачи жалобы всегда является ранее имеющийся факт обращения в уполномоченные органы, результат рассмотрения которого не удовлетворил или не в полной мере удовлетворил гражданина.

© Маякова Е.О., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / Под ред. Н.И. Матузова; М-во внут. дел РФ. Саратов. высш. шк. – Саратов, 1996. – 287 с.

2. Новгородова Ю.Н. Несудебная защита прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Новгородова Юлия Николаевна. [Тамб. гос. ун-т им. Г. Р. Державина]. – Тамбов, 2006. – 205 с.

3. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А. П. Сергеева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2018. – С. 395-549.

4. Стёпин А.Б. Восстановление гражданских прав в административном порядке // Вестник СГЮА. – 2022. – №1 (144). – С. 113-118.

5. Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Тоноян Гаик Хоренович. – М., 2008. – 28 с.

6. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 4 (231). – С. 45.

7. Каплунов А.И. О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 4 (96). – С. 22.

8. Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 114-116.

9. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. – С. 92-156.

10. Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления [Текст] / Ю.М. Козлов. – 2-е изд., перераб. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 11.

11. Тлупова А.В., Маремкулова Р.Н., Мамбетова К.М., Гигиева Д.Х. Восстановление в правах в нормах административного права // Право и управление. – 2023. – №1. – С. 318.

12. Богданова Е.Е. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – №1. – С. 147.

13. Казакова Е.Б. Самозащита как юридическое средство: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Казакова Евгения Борисовна. – Тамбов, 2006. – С. 3-4.

14. Федотова Ю.Г. Административно-правовая защита прав и законных интересов военнослужащих и иных граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2019. – №3 (49). – С. 32.

15. Леонов, Д.В. Административно-правовой институт досудебного обжалования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Леонов Денис Валерьевич. – М., 2020. – С. 22.



Митюкова Юлия Александровна,
*старший преподаватель кафедры
административного и финансового права юридического факультета
Академии ФСИН России*

О некоторых подходах к понятию государственного управления в Российской Федерации

Аннотация: *в статье рассматриваются различные теоретические подходы к понятию сущности государственного управления. Раскрываются такие элементы, как объект и субъект государственного управления.*

Ключевые слова: *государственное управление, субъект управления, объект управления.*

Государственное управление как объект изучения традиционно находится в центре внимания правовых наук. Его сложность и многоаспектность является причиной формирования разнообразных, в некоторых случаях, полярных мнений и научных подходов к его определению, характеристикам и содержанию.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка [1, с 17].

Учитывая такое содержание, данная категория априори не может быть оставлена без внимания, особенно на государственном уровне. Так, законодатель намеренно закрепляет соответствующее понятие в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, согласно которому «государственное управление - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной без-

опасности Российской Федерации». Помимо этого, многогранность понятия «государственное управление» повлекла за собой формирование в теории права двух устоявшихся подходов к толкованию, а именно понимание:

- в широком смысле, где под «государственным управлением» понимается деятельность государства по осуществлению руководства определенными областями общественной жизни с помощью законодательных, исполнительных и судебных органов власти всех уровней.

Иными словами, государство, посредством специально созданных для этого субъектов, оказывает организующее воздействие на общественные отношения. Так называемая, «реализация государственной власти во всех её формах и методах» [1, с 17].

- в узком смысле, в соответствии с которым рассматриваемое понятие определяется как управление общественными делами органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. С этой стороны государственное управление имеет распорядительный, организующий и координирующий характер.

Государственное управление, воздействуя на управляемую систему в целом, так или иначе, имеет разное «отражение» на том или ином объекте регулирования, что вполне обоснованно влечет за собой возникновение различных точек зрения по поводу этого термина. Причем каждая из них является верной, в той или иной степени.

Как следствие, наряду с общепринятыми подходами, значение имеют и частные мнения авторов, которые изучают соответствующую тематику.

Так, Малышева М.А. рассматривает его, как «особый вид профессиональной деятельности по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций» [2, с 21].

Атаманчук Г.В. считает, что государственное управление «это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу» [3, с 15].

Похожую трактовку дает Н.И. Глазунова, которая рассматривает государственное управление как целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и

должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей [4, с 25].

Наличие разнообразных подходов к пониманию «государственного управления», ещё раз подчеркивает сложность и многосторонность данной категории.

Роль и место государственного управления в жизни общества, государства и человека не случайны, поскольку позволяет осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства.

На любом историческом этапе, управление выступало, если не в качестве основной, то, по крайней мере, одной из первичных функций государства, поскольку является своеобразным фундаментом для реализации иных направлений деятельности государства.

Традиционно в качестве необходимых элементов рассматриваемой категории являются:

- субъект управления;
- объект управления;
- отношения, возникающие между субъектом и объектом управления.

Известно, что управление, субъектом которого является государство, основное предназначение которого состоит в реализации власти в интересах либо всего общества, либо отдельных групп в регламентированном правовом порядке, есть государственное управление.

Интересно отметить, что на этапе становления государства как такового, государственное управление не выделялось в качестве самостоятельного направления деятельности, а сводилось только к политике. Только в конце XIX в. государственное управление стало выделяться в самостоятельную область научных исследований и предопределило появление одноименной науки - государственное управление.

В роли субъекта управления государство выступает в лице государственных органов, включающих в себя и органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, государственные учреждения, государственные корпорации, иные организации, наделяемые государством публично-властными полномочиями.

Существует огромное разнообразие органов государства (от парламента до местного отдела министерства внутренних дел) и должностных лиц (от президента до начальника паспортного стола мест-

ного отделения полиции). Также государственной властью, хоть и не-суверенной, обладают субъекты федерации, которые имеют свои законодательные и исполнительные органы, свою государственную службу. В местном самоуправлении существуют различные органы (представительный орган — совет, комитет и т.д., местная администрация), муниципальная служба.

При этом каждый из субъектов должен обладать признаками, которые отражают специфику данного вида управления, а именно субъект:

- должен выражать интересы определенной социальной общности — народа, класса, социальной группы;
- наделен властными полномочиями в целях выполнения задач и функций государства в той или иной сфере деятельности;
- имеет внутреннюю юридически обоснованную организацию и территориальный масштаб деятельности;
- выполняет предусмотренные законом функции;
- должен быть обеспечен определенным перечнем полномочий, которые закреплены в соответствующих нормативных актах;
- занимает конкретное место в иерархии государственного аппарата, принимает определенные виды решений в рамках закона.

Без понимания субъекта государственного управления трудно уяснить его следующий элемент в содержании, а именно объект.

Каждый управляемый объект (общественные отношения, виды деятельности, социальные роли, коллективы и отдельные лица и т.д.) представляет собой определенную социально-производственную систему, использующую в своих целях множество ресурсов и формирующую при этом сложнейшее разнообразие взаимосвязей.

В качестве объектов правильным будет рассматривать как общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, так и поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц, а также поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

При этом важно понимать, что государство осуществляет соответствующее управление не всеми общественными процессами и видами деятельности людей, а только, а только теми их проявлениями, сторонами, взаимосвязями, которые имеют значение для всего общества, относятся к реализации всеобщих потребностей, интересов и целей [4, с 35].

Поэтому государство ограничивается взаимодействием лишь с управляющими структурами (управляющими параметрами) экономических, социальных и духовных объектов, упорядочивая их внешние связи, обеспечивая соблюдение общих для них правил (норм) поведения. Вне этих рамок активность людей относительно свободна и зависит от иных видов управления, в том числе самоуправления.

Необходимо отметить, что в процессе осуществления подобного управленческого воздействия, государство, как субъект управления, призвано, в первую очередь, воздействовать на объект таким образом, чтобы одновременно учитывались не только суммарные общественные интересы, но и мнения малых групп, в том числе противоречивые. Итогом такого управления должно быть достижение гармонии всех интересов и последующее активное влияние на формирование социальной структуры общества, адекватной потребностям динамичного стабильного социально-экономического развития страны. Кроме того, должна быть обеспечена в максимально возможном виде «площадка» для выполнения всех социальных ролей человека.

Объект государственного управления представляет собой сложное структурное образование, включающее:

- важнейшие сферы жизнедеятельности;
- общественные процессы;
- территориальные образования;
- государственные и общественные организации;
- социальные общности;
- производство (промышленность, сельское хозяйство, строительство, энергетика, транспорт, связь, торговля, лесное хозяйство);
- социальную сферу (жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культура, спорт, туризм);
- административно-политическую сферу (внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность, защита интересов, охрана прав и свобод граждан, субъектов хозяйствования).

Анализируя вышесказанное, можно констатировать несколько характеристик объектов государственного управления:

1. Обеспечение интересов общества и поддержание его стабильного функционирования, посредством создания соответствующих условий со стороны государства, является первичным направлением управленческой деятельности последнего (государства и уполномоченных им органов), что определяет ведущую роль объекта управления перед субъектом. Развитие общества является своеобразны сти-

мулом для дальнейшего осуществления государственного управления.

2. Условия, в которых развиваются общественные отношения в рамках конкретного государства, напрямую влияют на технологии своей деятельности. «Создавая системы «человек — машина», «человек — технология», «человек — природа», «человек — машина — технология», «человек — машина — технология — природа» и другие, люди, их коллективы руководствуются прежде всего познанными механическими, физическими, химическими, биологическими и другими естественно-природными законами и определяют параметры и действия этих систем под углом требования последних» [5, с 35].

Если такие условия игнорируются, то возникают противоречия между объектом и субъектом управления, и, как следствие, происходит нарушение их взаимопонимания, что препятствует будущему развитию.

3. Объекты государственного управления функционируют в определенных формах: в преобразовании окружающей среды; в установлении с ней активного взаимодействия; в приспособлении к складывающейся ситуации.

Форма меняется вместе с обществом, что обеспечивает динамику.

4. Каждый объект государственного управления имеет юридически регламентированный порядок формирования, проходит правовые процедуры и подлежит контролю. Это позволяет ему самоконституироваться в общественной системе, придать публичность своим целям, направлениям, содержанию и формам деятельности, установить пределы самостоятельности и, соответственно, характер и структуру взаимодействия с государственными органами.

5. Объект управления быстро приспосабливается к изменяющимся условиям, вырабатывая новые направления своей деятельности, которые будут актуальны сложившимся внешним условиям.

Если рассматривать объект в компонентно-структурном отношении в государственном управлении четко просматриваются три основных уровня управляемых объектов [5, с 35].

- человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей ценностной социально-продуктивной активности;

- коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности;

- общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие активности людей и их объединений.

Так или иначе, государство оказывает управленческое воздействие на разные по содержанию объекты, которые имеют свои особенности функционирования и свою скорость развития, поэтому без тщательного их изучения разработка стратегии государственного управления невозможна.

Иными словами, это особого рода социальная деятельность по целенаправленному использованию на основе закона и иных правовых актов публичной власти особой группой людей (органов, должностных лиц), осуществляемая на профессиональных началах. Это приводит к установлению прямых и командных, обязывающих объект связей, но по общему правилу с учетом обратных связей объект — субъект. Под влиянием обратных связей действия субъекта могут измениться.

Прямая связь означает воздействие субъекта (государственного органа, уполномоченного должностного лица) на объект, где первый направляет поведение второго.

Государство, выполняя роль доминирующего субъекта, в силу своего авторитета имеет для этого широкий круг властных полномочий и средств для их реализации (экономические, политические, идеологические). Так, за достигнутые положительные результаты в какой-то области могут применяться методы поощрения (моральные или материальные), чтобы, тем самым, подкрепить результат и стимулировать управляемые объекты для дальнейшего качественного выполнения конкретной деятельности. В тоже время за невыполнение поставленных целей, либо нарушение определенных правил может быть применена соответствующая ответственность.

Объектом управленческого воздействия, прямых связей является не только внешний по отношению к управляющей системе объект, но и различные звенья самой управляющей системы, между которыми устанавливаются либо *вертикальные* связи подчиненности, субординации (иерархия), либо *горизонтальные*. В последнем случае они сводятся к *координации*, взаимодействию, взаимопомощи по осуществлению единых целей государственного или муниципального управления.

Здесь следует отметить, что структура субъекта и тип взаимосвязи между его элементами воспроизводят организацию государствен-

ной власти. Высшему институту власти соответствует центральный управляющий орган; функциональное разделение государственной власти на ее ветви воспроизводится в соответствующих центрах принятия управленческих решений на высшем и региональном уровнях; иерархическое структурирование субъекта управления дублирует иерархическое строение власти и т.п.

Результатом предпринятых субъектом мер по отношению к объекту будет являться советующее поведение. Так, реакцией может быть согласие (выполнение гражданином требований предоставить декларацию о доходах), несогласие (не выполнение требований по устранению нарушений) и, в крайнем случае, неповиновение или протест.

Миссия любого органа власти - разработка и реализация стратегии управления для регулирования социально-экономических и социально-политических процессов на подведомственной территории. Однако только при наличии обратной связи от объекта можно объективно оценить эффективности такой деятельности.

Обратные связи позволяют отследить реакции объекта на управленческие решения и действия субъекта и, в конечном счете, определяют качество управления.

Они, как правило, имеют форму определенных действий (согласия и подчинения или несогласия, неповиновения и даже противодействия) и соответствующей информации (о поведении объекта, о восприятии и выполнении «управленческих команд»).

В частности, предоставленная населению возможность давать обратную связь в определенной мере поддерживает стратегию демократического функционирования государства, что в настоящее время является нормой современного общества.

Так, с целью выражения и отстаивания своих интересов в отношениях с властью соответствующего государства различные социальные, национальные и региональные общности создают своеобразные группы интересов, которые законными (публичными и непубличными) и незаконными способами влияют на принятие властью управленческих решений. В ряде случаев, такие группы со временем превращаются в политические партии, которые могут уже на государственном уровне воплощать в жизнь свои собственные идеологии.

Налаженный контакт власти с населением, с одной стороны, позволяет последнему уведомлять о своих проблемах, проблемах территории, реагировать на действия властей, давать оценку их деятельно-

сти и предлагать свои пути решений (например, в виде поддержки или отклонения на референдуме проекта закона, отказа избирателей голосовать на выборах за кандидатуру выбираемого лица, критика действий правительства в средствах массовой информации и т.д.), а с другой стороны, органы власти, благодаря такой связи, могут понять потребности населения, увидеть недостатки и предпринять меры по их устранению посредством принятия управленческих решений.

Стабильно функционирующая обратная связь дает возможность также вовремя скорректировать политику, в том числе в процессе ее реализации. Более того, этот механизм позволяет снизить уровень социального напряжения, избежать многих конфликтов между властью и населением, так как взаимопонимание и взаимоуважение в этом случае находятся на более высоком уровне.

Все названные данные собираются специальными уполномоченными органами (например, аналитические центры). Их анализ и переработка позволяет своевременно выявлять проблемы, быстро их решать, собирать весь массив информации и обобщать его, определяя основные направления для дальнейшей работы.

Постоянная коммуникация между субъектом и объектом государственного управления, прежде всего, подразумевает совместный поиск компромиссных решений, взаимные уступки, но в тоже время не исключает наличие противоположных точек зрения и даже конфликтов.

Таким образом, государственное управление независимо от времени своего существования, была и продолжает быть сложным явлением во всех смыслах. Тем не менее, это не мешает ему стабильно, независимо от исторического периода, являться важным направлением деятельности любого государства, поскольку оно играет одну из главных ролей в организации общества и обеспечения его устойчивого функционирования.

Оно представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия субъекта управления в лице органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти на объект, то есть сознание, поведение и деятельность населения в определяемых этими органами и лицами целях и корректируемых с учетом обратных связей населения с управляющими.

Содержание государственного управления, хоть и имеет классическую структуру, включающую субъект управления, объект управления, и возникающие между ними отношения, также отличается

своей спецификой. В частности, воздействие субъекта, обладающего публичной властью, на соответствующий объект возможно исключительно в целях каких-либо общественных интересов (прямые связи взаимодействия). При этом объект наделяется правовыми возможностями для своеобразного влияния на субъект, посредством постоянного информирования о своем текущем состоянии, о наличествующих проблемах и интересах в конкретной сфере деятельности (обратные связи взаимодействия). Налаженный контакт между субъектом и объектом государственного управления достигается тогда, когда первый задает направление, второй его получает, реализует и в впоследствии дает обратную связь, которую субъект анализирует и, при необходимости корректирует заданное ранее направление. Результат – стабильно функционирующее государство.

© Митюкова Ю.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Зенков М.Ю., Основы государственного и муниципального управления: Курс лекций. — Ч. 1. Основы государственного управления / СИУ РАН-ХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. – С. 17.
2. Малышева, М. А. Теория и механизмы современного государственного управления : учебно-методическое пособие / М. А. Малышева. Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики" в Санкт-Петербурге. - Санкт-Петербург : НИУ ВШЭ – СПб, 2011. – С. 280.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М.: Омега-Л. – 2004. – С. 56;
4. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления – М.: Проспект, 2010. – С. 130.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997. – С. 35.



Новичкова Елена Евгеньевна,
*доцент кафедры административного права и
административной деятельности органов внутренних дел
Восточно-Сибирского института МВД России*

**Административно-правовые меры, направленные на защиту
малого и среднего предпринимательства**

Аннотация: *статья посвящена административным мерам, принимаемым государством, целью которых является снижение административной нагрузки на субъекты малого и среднего бизнеса. Проводится анализ изменений административного законодательства, улучшающих положение предпринимателей, их эффективность и целесообразность. Во время обострения ситуации во всех сферах государственного управления, связанного с введением многочисленных санкций со стороны недружественных стран, а также, предшествующая специальной военной операции пандемия коронавируса, значительно осложнили положение предпринимателей, в частности относящихся к малому и среднему бизнесу, представляющих значительный сектор в экономической системе страны, следовательно, участвующих в формировании бюджета. Административно-правовые меры, направленные на поддержание функционирования предпринимателей, позволяют хозяйствующим субъектам выживать в настоящих непростых условиях, что определяет актуальность проводимых исследований данной сферы государственного управления.*

Ключевые слова: *малый и средний бизнес, защита предпринимательства, административно-правовые меры, административный контроль.*

Настоящее время ознаменовалось глобальными переменами современного мироустройства. Россия вступила в новую фазу развития, начав борьбу за самосохранение, обеспечение своей безопасности в мировом пространстве. Однако, начало специальной военной опера-

ции и предшествующая ей пандемия коронавируса создали сложную ситуацию для развития малого и среднего бизнеса.

Государство, в целях обеспечения безопасности малого и среднего предпринимательства в течение последних двух лет принимает ряд мер, направленных на снижение административной, контрольно-надзорной и карательной нагрузки на субъектов предпринимательства.

Осознавая роль и место малого и среднего бизнеса в экономике страны, правительство разработало и внедрило в правовую систему изменения, позволяющие выжить предпринимателям в непростых современных условиях.

Проблемные аспекты существующей системы тотального контрольно-надзорного механизма озвучивают авторы научных работ, например, Г.Г. Лянной достаточно подробно раскрывает проблемы «выживания» малого и среднего бизнеса в условиях внешнего санкционного давления и внутренней административно-надзорной нагрузки. Автор обращает внимание на тот факт, что многочисленные субъекты малого и среднего бизнеса, в связи с международным экономическим напряжением, не выдержали санкционной, налоговой и кредитно-банковской нагрузки и ушли с экономической арены. В своей работе Г.Г. Лянной приводит данные Росстата, отражающие снижение количества зарегистрированных предпринимателей по России (по состоянию на 1 октября 2022 года зарегистрировано 3875782 предпринимателей; по состоянию на 1 января 2023 года – 3875426), что свидетельствует о сложном положении хозяйствующих субъектов. [1, С. 40]

Демидова Н.Е. и Шершова Е.В. указывают на особую роль государства в сохранении существующих мер поддержки малого и среднего бизнеса, а также создании новых эффективных механизмов, содействующих росту предпринимательства в России. Авторы отмечают значение государственной поддержки в эффективном развитии малого и среднего бизнеса, что в результате послужит улучшению экономического положения как внутри государства, так и на мировой арене [2, С. 290].

Кроме действующей системы административного контроля и надзора над деятельностью хозяйствующих субъектов как фактор, негативно влияющий на развитие малого и среднего бизнеса, справедливо отметить перманентный рост административных штрафов, особенно в отношении юридических лиц.

Эффективность принимаемых государством мер, направленных на снижение административной нагрузки на предпринимателей также остается под вопросом, принятые меры, которые, предположительно, должны были облегчить само существование малого и среднего предпринимательства в некоторых случаях не «работают». Так, одной из принятых мер является законодательное закрепление возможности уполномоченного лица, принимающего решение по делам об административных правонарушениях в отношении хозяйствующего субъекта, заменить предусмотренный санкцией соответствующей статьи административный штраф на предупреждение, если такого вида наказания санкция статьи не предусматривает (ст.4.1.1 КоАП РФ). Условиями применения такого правового механизма является впервые совершенное административное правонарушение, деяние совершено субъектами малого или среднего предпринимательства, противоправными действиями не причинен существенный вред и правонарушение выявлено в ходе осуществления государственного (муниципального) контроля. Исключение составляют отдельные виды правонарушений, по которым такая замена невозможна.

Наряду с изменениями законодательства, положительно влияющими на состояние и функционирование предпринимателей, правоприменительная практика свидетельствует об игнорировании судьями ходатайств субъектов ответственности о замене административного штрафа на предупреждение, несмотря на все условия, предусмотренные КоАП РФ. На стадии пересмотра постановления по жалобе решение судом второй инстанции не меняется. Например, Верховный Суд Российской Федерации от 13 января 2021 г. № 19-АД20-16 оставил без изменения решение в отношении юридического лица, привлеченного по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ к административной ответственности в виде штрафа в сумме 450 000 рублей¹.

Аналогичное решение принял Верховный Суд Российской Федерации в отношении, гражданина Армении, зарегистрированном в качестве индивидуального предпринимателя, отказав в замене наложенного административного штрафа в сумме 200 000 рублей на предупреждение, оставив постановление без изменения². При этом, ре-

¹ ВС РФ не смягчил наказание за ошибку в уведомлении о приеме иностранца // URL: <https://konsultantovo.ru/2021/02/08/vs-rf-ne-smyagchil-nakazanie-za-oshibku-v-uvedomlenii-o-prieme-inostranca-2/> (дата обращения: 16.12.2023)

² Миграционный эксперт. Постановление Верховного суда Российской Федерации № 77-АД21-6-К1 от 21 июня 2021 г. // URL: <https://all-migration.com/laws/sudebnaya-praktika/postanovlenie-ot-21-06-2021-g-n-77-ad21-6-k1/> (дата обращения 16.12.2023).

шение судьи обосновано главным образом наличием или отсутствием угрозы в действиях субъекта, однако, абсолютно не принимается во внимание категория предпринимателя, а также впервые совершенное деяние.

Осуждая подобные решения, противоречащие требованиям законодательства, Е. А. Проказин иронизирует: «... из сложившейся судебной практики бизнес все-таки может сделать для себя полезный вывод: теперь хотя бы известно, в чем заключается проблема применения нового правила: не в выяснении того, является ли нарушение впервые совершенным, или того, относится ли компания к категории малого или среднего бизнеса. Для замены штрафа юристам компаний нужно сосредоточиться на другом – убедить судей в том, что к реальной угрозе здоровью граждан допущенное правонарушение не привело, и обратить внимание на то, что доказательств обратного контролирующий орган в ходе проверки не собрал и не предоставил». [3]

По многочисленным фактам отказа, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, заменить один вид наказания на другой, более мягкий, отреагировал бизнес-омбудсмен Б.Ю. Титов, предложив толковать понятие государственного контроля в более широком смысле, не ограничиваясь лишь законом о государственном контроле¹, а также внести корректировки в КоАП РФ в соответствующей части. Данное предложение поддержала Генеральная прокуратура РФ и Верховный Суд РФ. [4]

Еще одно послабление для субъектов предпринимательства, закрепленное КоАП РФ выражается в снижении суммы административного штрафа при исполнении постановлений по некоторым статьям КоАП РФ по аналогии с действующим порядок уплаты штрафа по правонарушениям в сфере безопасности дорожного движения, когда административный штраф оплачивается в половине от суммы наложенного, в срок не позднее двадцати дней с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении (ч.ч. 1.3-1, 1.3-2, 1.3-3 ст.32.2 КоАП РФ). Следует полагать, предусмотренный КоАП РФ специальный порядок исполнения постановлений об административных штрафах значительно улучшает положение индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Справедливо заметить, что наиболее концептуальной и значительной по своей эффективности является административная мера,

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ / СПС КонсультантПлюс.

принятая Правительством РФ и запрещающая в установленный период проведение всех контрольно-надзорных мероприятий деятельности субъектов бизнеса. Постановлением Правительства РФ № 336¹ запрещены плановые и внеплановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок проведения которых установлен Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Исключение составляют объекты, отнесенные к категории чрезвычайно высокого риска. Мораторий на проведение проверок был наложен на период с начала 2022 г., впоследствии был продлен на 2023 год.

При этом, даже ситуации чрезвычайного характера, повлекшие причинение вреда здоровью граждан, не повлекли отмену принятых государством мер послабления контрольно-надзорной деятельности. Так, в 2023 году были зафиксированы случаи отравления граждан пищевой продукцией, в г. Братск Иркутской области по факту массового отравления возбуждено уголовное дело. Депутаты Государственной Думы РФ, в свою очередь, обратились к Генеральному Прокурору РФ с предложением отменить действующий мораторий на проверки предприятий общественного питания, поскольку усмотрели причинно-следственную связь между отсутствием контроля со стороны компетентных органов и причинением вреда жизни и здоровью граждан вследствие реализации некачественной продукции.

Повторное обращение возникло по факту массового отравления со смертельным исходом алкогольной продукцией «Мистер Сидр», однако в обоих случаях Генеральная Прокуратура РФ выступила против отмены моратория, «проверки бизнеса должны оставаться минимальными, заявил генеральный прокурор Игорь Краснов на форуме в Санкт-Петербурге» [5].

Актуальность разрабатываемых и принимаемых административных мер в целях поддержания функционирования предпринимательства в России несомненна. Результативность данного сектора государственного управления очевидна, в связи с чем необходимо создавать условия безопасности деятельности предпринимателей всеми доступными способами, при этом обязательно обеспечение законности осуществления административного контроля и надзора всеми ор-

¹ Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 / СПС КонсультантПлюс.

ганами исполнительной власти, местного самоуправления, судьями и прокуратурой [5, С. 57].

© Новичкова Е.Е., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Лянной Г. Г. Административно-правовые меры, направленные на снижение нагрузки на бизнес, как механизм защиты предпринимателей // Вестник УЮИ. 2023. №2 (100). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovye-mery-napravlenные-na-snizhenie-nagruzki-na-biznes-kak-mehanizm-zaschity-predprinimateley> (дата обращения: 23.01.2024).

2. Демидова Н.Е., Шершова, Е.В. Анализ малого и среднего бизнеса в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 12-2. – С. 284-290; URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=1508> (дата обращения: 29.12.2023).

3. Проказин Е. А. Мнение Верховного Суда о применении судами предупреждения вместо штрафа // Время Бухгалтера. URL: <https://www.v2b.ru/articles/kak-primenyaetsya-novaya-norma-o-zamene-shtrafa-preduprezhdeniem/> (дата обращения: 29.12.2023).

4. Генпрокуратура поддержала идею уточнить замену штрафа на предупреждение. // РБК: URL: <https://www.rbc.ru/society/22/01/2024/65ad15ba9a79475d579a7ab7?from=copy>

5. Катенева Ю. «В Генпрокуратуре выступили против отмены моратория на проверки бизнеса» Парламентская газета. 16.06.2023. Сайт URL: <https://www.pnp.ru/social/v-genprokurature-vystupili-protiv-otmeny-moratoriya-na-proverki-biznesa.html>

6. Лянной Г. Г. Взаимодействие суда и прокуратуры по вопросам обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / Г. Г. Лянной // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2023. – № 2(105). – С. 54-63.



Лянной Глеб Геннадьевич,
*доцент кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета
кандидат юридических наук, доцент*

Административное усмотрение как риск безопасности предпринимательской деятельности

Аннотация: *в работе приведены исторические парадигмы, положившие начало формированию административного усмотрения, собраны и раскрыты основные определения, сформулированные различными правоведами. Представлены понятия «служением обществу» и мотивации чиновника. Через эти критерии проведен анализ определений «административное усмотрение» и высказаны предложения по совершенствованию этого направления деятельности. Отражена актуальность расстраиваемого института для эффективного построения безопасной среды для субъектов малого, среднего и среднего бизнеса. Особое внимание уделено вопросу необходимости эволюции административного усмотрения в свете цифровизации общества и внедрения искусственного интеллекта.*

Ключевые слова: *риск бизнеса, безопасность предпринимательской деятельности, административное усмотрение, цифровизация экономики, искусственный интеллект.*

Административное усмотрение, в современном его понимании, зародилось во Франции еще в XVIII веке и его эволюция прошла 4 этапа [1.с.158].

После Октябрьской революции 1917 года дискуссии разгорелись с новой силой [2.с.1].

В современной России вопрос об административном усмотрении был поднят более 20 лет в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 марта 2003 года. В нем Президент указал на необходимость «сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет со-

вершенствования административных процедур и судебных механизмов» [3.].

Поднятый вопрос с новой силой всколыхнул ученое сообщество и послужил толчком к длительным полемикам и дискуссиям ученых-правоведов.

Изучением этого вопроса в разное время занимались учены: В.Б. Аверьянов, В.Г. Антропов, Н.О. Армаш, А. Барак, В.М. Бевзенко, Д.В. Бойко, А.П. Головин, М.К. Закурин, Т.О. Коломоец, О.С. Лагода, В.В. Меньшиков, Л. Мишо, О.А.Папкова, В.И. Ремнев, О.И. Сеньков, Т.Г. Слюсарева, Ю.М. Старилов, Ю.П. Соловей, В.П. Тимошук, Ю.А. Тихомиров, Г. Харт, В.П. Чабан, Д.М. Чечет, О.М. Шемякин и многие другие [4, с.135].

Разные авторы по-разному дают толкование понятию «административное усмотрение». Анализ толкований позволил нам выделить несколько групп:

- 1) право самостоятельно принимать необходимые, полезные и целесообразные решения;
- 2) деятельность по отысканию наиболее оптимальных законных решений;
- 3) эта деятельность, осуществляемая во исполнение предписаний правовых норм [5.с.1].

Приведенные формулировки позволяют отметить, что в двух из трех присутствуют оценочные субъективные критерии: необходимость, полезность, целесообразность, оптимальность.

Третья группа лишена таких признаков. Однако административное усмотрение предполагает самостоятельную деятельность чиновника (независимо от того, к какому уровню власти он относится). И, как правило, возникает в случае, когда чиновник сталкивается с ситуацией, не урегулированной правовыми нормами (пробел в праве) или предполагает дуальный вариант развития ситуации (возможен и положительный, и отрицательный вариант разрешения дела, и оба они будут законны). Следовательно, отсутствие оценочных критериев такой деятельности делает невозможным встроить исследуемый вид деятельности в общую систему управляющего воздействия в силу того, что она будет противоречить социально-экономическим целям государственного управления. Наиболее перспективными нам видятся определения, содержащие оценочные критерии. Но критерии, имеющие оценочные характеристики, тоже создают угрозу для государственного управления, поскольку административное усмотрение

зависит от мотивации государственного служащего в общественном служении. Наличие такой мотивации порождает эффективную деятельность государственного служащего, его служебное поведение, ответственность, честность, служение обществу и интересам государства [6.с.28].

Следует отметить, что в понятие «общественное служение» чиновников России и чиновников США и Евросоюза вкладывают разный смысл. Если для российских чиновников общественное служение предполагает служение государству, в то время как у западных чиновников служение обществу [7.С.4].

Наилучшую мотивацию в служении обществу продемонстрировали служащие, воспитываемые в семьях, в которых один или оба родителя служат в вооруженных силах, а также в семьях, которые придерживаются консервативных взглядов.

Заметим, что сотрудники, имеющие мотивацию к служению, имеют на 20–25 % лучшие результаты [7.С.4], чем сотрудники, не имеющие такую мотивацию.

Вызывает интерес исследование, в котором хорошо просматривается желание той или иной возрастной категории служить обществу, государству (опрос проводился в России в 2020 году, в исследовании приняли участие 100 человек) [7.С.6].

Приведенные данные свидетельствуют о том, что:

- 1) мотивацией на служение обладают не все чиновники;
- 2) такая психологическая величина на протяжении всего периода работы сотрудника может изменяться.

Итак, можно сделать следующие выводы:

- мотивация служения, является важным фактором, в работе одного мотивированного сотрудника, но не все чиновники наделены этим психологическим качеством. Оно может быть утрачено под воздействием различных обстоятельств, в том числе из-за коррупционности.

Наличие выявленных нами рисков является основанием, позволяющим не принимать критерии определенными авторами (необходимость, полезность, целесообразность, оптимальность) в качестве критериев, характеризующих «административное усмотрение». Поскольку эти критерии относятся к элементам, которые каждая личность воспринимает субъективно. Государственное и муниципальное управление должно представлять собой систему, которая не зависит от психоэмоционального состояния работника, от его субъективного

восприятия ситуации, а служить целям определенным в статье 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

При написании работы был проведен опрос муниципальных сотрудников, которым был задан один вопрос: «При возникновении возможности рассмотреть заявление гражданина положительно, в рамках «административного усмотрения» как вы поступите? 2/3 опрошенных отметили, что порекомендуют гражданину обратиться в судебные органы для разрешения спорного вопроса. Таким образом, ответы продемонстрировали незаинтересованность чиновника в решении дела, нежелание брать на себя ответственность за принимаемые решения и опасение быть обвиненными в коррупции.

Полученные нами данные полностью подтверждают выводы, сделанные Ю.Н. Стариловым: «Даже тогда, когда в системе управления допустимо административное усмотрение при решении той или иной управленческой задачи или дела, в рамках «произвольного администрирования» всегда наблюдается ярко выраженный аспект «создания» для постороннего лица (например, гражданина) дополнительных преград или барьеров в решении его вопросов» [8.с.31].

Государственная автоматизированная система «Правосудие» не дает возможность сформировать запрос, позволяющий определить общее количество исковых заявлений стороной, по которым выступают муниципальные органы, но общение с судьями различных инстанций и судов позволяет утверждать, что суды завалены исковыми заявлениями сторонами, по которым выступают граждане и муниципальные органы. Для справки: всего в производстве федеральных судов на начало 2024 года насчитывается более 67 000 000 (шестьдесят семи миллионов гражданских дел, части дел могло не быть, если бы работал механизм административного усмотрения) [9].

Эта тема особенно актуальна в свете грядущих перемен: цифровизации экономики, которая проводится в нашей стране, и появлением искусственного интеллекта приблизительно к 2030 году. Оба фактора существенным образом ускорят процессы, происходящие в нашей стране.

Особенно остро стоит вопрос «административного усмотрения» для мелкого и малого бизнеса. Уязвимость этих бизнесов заключается в следующем:

- занятие наиболее динамично развивающейся ниши, предполагает наличие гибкости к новым вызовам, гибкость предполагает оператив-

ное реагирование возникающим проблемам и скорейшее из решения (по возможности максимально быстро и с минимальными затратами);

- в некоторых случаях, мелкий и малый бизнес занимается наиболее уязвимым видом деятельности, который первый чувствует на себе любые изменения. Например, из-за пандемии COVID-19 в стране приняли решение о прекращении деятельности и подали заявление о ликвидации или обанкротилось более 4 500 000 индивидуальных предпринимателей [10].

- небольшой штат сотрудников, в число которых не входят юристы;

- ограниченность материальных ресурсов, выливающаяся в отсутствие возможности привлечь квалифицированного специалиста для решения вопросов не связанных с бизнес процессами.

Особенно актуально стоит данный вопрос в свете реализации распоряжения Правительства РФ от 02.09.2021 N 2424-р «Об утверждении Национального плана ("дорожной карты") развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 - 2025 годы».

Данный документ ставит следующую цель: довести численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства до 25 000 000 человек (Индивидуальные предприниматели, входя в их число).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- административное усмотрение нельзя признать эффективно работающим инструментом государственного управления;

- невозможно добиться положительного эффекта от внедрения административного усмотрения без выработки государственной стратегии в этой сфере деятельности;

- системе государственной и муниципальной службы остро необходим алгоритм действий служащего, в случае если он сталкивается с административным усмотрением. Этот алгоритм позволил бы служащему принимать законные решения, не опасаясь быть обвиненным в коррупции, дал возможность соблюсти баланс частных и публичных интересов;

- разработанный механизм потребуется при внедрении технологии ИИ в эту сферу;

- для повышения эффективной работы чиновников, следует ввести механизм персональной юридической ответственности за принимаемое им решение в случае, если в дальнейшем принятое им решение будет обжаловано в судебном или административном порядке;

- при отборе на государственную и муниципальную службы упор делать на соискателей, воспитывавшихся в семьях, в которых один

или оба родителя служат (или служили) в вооруженных силах, или в семьях, которые придерживаются консервативных взглядов (не либеральных);

- следует обратить внимание на профилактическую работу, направленную на поддержание высокой мотивации в служении государству.

© Лянной Г. Г., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шерстобоев О. Н. Теория административного усмотрения: этапы формирования// Сибирское юридическое обозрение. 2023. Том 20. № 2. С 158.

2. Фастов А. Г., Бойко Д. В. Соотношение законности и усмотрения в советской юридической науке и практике. //Соотношение законности и усмотрения в советской юридической науке и практике (cyberleninka.ru).

3. Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 О положении в стране | ГАРАНТ (garant.ru).

4. Рудман М.Н. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих. International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.12-4 (39), 2019. С 135.

5. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих (wiselawyer.ru).

6. Андреева, Д.А. Особенности мотивации государственных гражданских служащих в процессе оказания государственной услуги // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2014. № 2. С.28.

7. Место общественного служения в структуре мотиваций Российский государственных гражданских служащих.// Журнал «Human Progress». Том 7 Выпуск 2. С.4-6.

8. Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве//Журнал российского права №4 – 2005. С. 31.

9. ГАС РФ «Правосудие» (sudrf.ru).

10. Около 4,5 млн малых и средних предприятий обанкротились из-за COVID-19 - новости Право.ру (pravo.ru).



Рукавишников Сергей Михайлович,
*докторант кафедры административного
и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук*

Советы обучающихся как субъекты общественного контроля в системе высшего образования

Аннотация: *эффективная реализация государственной политики в сфере высшего образования требует комплексного использования средств управления – как государственных, так и общественных, среди которых важное место занимает общественный контроль. Среди субъектов общественного контроля в последнее время оправданно фигурируют органы студенческого самоуправления, однако нормативное регулирование подобной деятельности требует обсуждения и дальнейшего совершенствования. Автором выявлены противоречивые нормативные положения и предложен вариант по их нормализации.*

Ключевые слова: *образовательная политика, высшее образование, общественный контроль, советы обучающихся, качество образования.*

Механизм управления сферой высшего образования требует комплексного использования как государственных, так и общественных средств воздействия. Среди последних значимую роль играет общественный контроль, имеющий большой потенциал в достижении баланса между частными и публичными интересами и оказывающим влияние на управление образовательными организациями высшего образования.

Советы обучающихся прямо не относятся Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) к органам управления образовательной организацией, однако ст. 26 данного закона, которая

регулирует управление образовательной организацией, содержит указание на то, что в целях учета мнения обучающихся по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся создаются советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - студенческие советы). Здесь следует сразу же сделать оговорку, что фактически в современных российских университетах широко распространены именно советы обучающихся, охватывающие как студентов, осваивающих образовательные программы бакалавриата, магистратуры и специалитета, так и аспирантов. Студенческие же советы более характерны для структурных подразделений образовательных организаций, реализующих образовательные программы бакалавриата, магистратуры и специалитета либо образовательных организаций, не реализующих программы аспирантуры. В свою очередь, методические рекомендации, дублируя положения Закона об образовании о полномочиях советов обучающихся, относят таковые к коллегиальным органам управления образовательной организацией. В то же время для ответа на вопрос о том, включены ли советы обучающихся в процесс управления и, если да, то насколько, следует обратиться к более общим целям создания таких организаций.

Как справедливо отмечают исследователи [1], развитие студенческого самоуправления в отечественной высшей школе прошло ряд непростых этапов, неразрывно связанных с историческими событиями, происходящими в России. По мере развития первых отечественных университетов развивалось и студенческое самоуправление, приобретая статус организации по устройству студенческого быта, досуга, профессиональной ориентации, затем – также и защиты прав и развития социальной активности, принявшей формы формирования политической воли, что в начале XX века позволило российскому студенчеству внести свой вклад в произошедшую революцию. Смена общественно-политического уклада на время принципиально перестроила систему высшего образования, что нашло отражение и в студенческих организациях, постепенно неразрывно соединившихся с правящей партией. После распада СССР образовательная система вновь радикально изменилась, на смену комсомолу пришли студенческие организации, представляющие собой «инициативную, самостоятельную и под свою ответственность деятельность студентов по

решению жизненно важных вопросов по организации обучения, быта, досуга», на что указывается в Письме Минобразования России от 2 октября 2002 года № 15–52–468/15-01-21 «О развитии студенческого самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем закономерные признаки инициативности, самостоятельности и ответственности в деятельности студенческих организаций вполне четко отсылают к основам законодательства об образовании – в частности, к определению образования как двуединого начала, объединяющего обучение и воспитание. В частности, воспитание определяется как деятельность, направленная, помимо прочего, на развитие личности, формирование у обучающихся трудолюбия, ответственного отношения к труду и его результатам, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства. Очевидно, что достижение таких ориентиров посредством освоения учебной программы возможно, но малоэффективно без дополнительной работы с обучающимися, важнейшей формой которой является студенческое самоуправление. Наряду с признаками инициативности, личной ответственности и кажущейся автономности, логично внешнее управление такими структурами со стороны руководства образовательных организаций высшего образования, в частности – со стороны проректоров по молодежной политике или воспитательной работе [2]. С этих позиций вовлечение представителей инициативной молодежи, состоящих в советах обучающихся, служит, прежде всего, цели развития в них профессиональных навыков и морально-нравственных качеств, затем – цели защиты их прав и учета их интересов и в последнюю очередь – цели вовлечения в процесс управления образовательной организацией всех участников образовательных отношений, согласно принципу демократизма.

Вместе с этим, говоря об организации общественного контроля в системе высшего образования, следует обратить внимание на такое направление деятельности советов обучающихся, как контроль качества образования. К примеру, авторами описывается удачный опыт организации соответствующей работы в университете основой для проведения которой указывается Поручение Президента Российской Федерации 1148 п. 2 от 22 мая 2014 года, в связи с изданием которого «студенты активно включились в оценку удовлетворенности условиями и результатами обучения» [3, С. 80]. Вместе с тем необходимо

разграничивать категории «контроль качества образования» и «оценка удовлетворенности условиями и результатами обучения». Под качеством образования соответствующий Федеральный закон понимает «комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» (п. 29 ст. 2).

Контроль за качеством образования осуществляется посредством процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности, представляющей собой оценку основных образовательных программ на предмет соответствия критериям качества, установленным приказом Минобрнауки России от 18 апреля 2023 года № 409. Осуществляет такую процедуру Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Безусловно, обращает на себя внимание формулировка «степень соответствия потребностям физического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность», которая может охватывать ожидания обучающегося от процесса обучения. Вместе с тем пресловутая «оценка удовлетворенности условиями и результатами обучения» такому ожиданию не тождественна и также требует комментария.

Так, авторами указывается, что главной целью общественного контроля в системе высшего образования следует считать «защиту прав потребителей образовательных услуг» [4, С. 170]. Следует отметить, что, несмотря на активизацию современной образовательной политики в направлении развития образования не только как экономической ценности, но как фундаментального государственно и общественно значимого блага, в общественном сознании, в частности, у студентов (в особенности, осваивающих образовательные программы по коммерческим договорам) в настоящее время сильна именно экономическая модель, в которой обучающийся воспринимает себя не как студента, а, прежде всего, как потребителя услуг, который «всегда прав». Вполне жизнеспособная в странах Запада модель взаимоотношений студента и университета [5] стала шоковой для отечественной образовательной системы, на рубеже веков резко сменив

ценностный вектор с коммунистических установок на всеобъемлющую коммерциализацию, в результате чего восприятие обучающимися университета и своего места в нем не всегда соответствует действительной направленности государственной образовательной политики. На этом фоне смешение понятий несет в себе риски, обусловленные не только ценностными, но и вполне практическими соображениями.

Основой таких практических соображений закономерно выступает специфика образовательного процесса, представляющего собой передачу знаний. Для оценки качества передачи таких знаний, равно как и «результатов обучения» необходимо обладать этими знаниями, чего студент не может по вполне закономерным причинам. К реальным возможностям студента в оценке образовательного процесса целесообразно отнести проверку, следует ли преподаватель плану учебной дисциплины, соблюдает ли требования этики в общении с обучающимися, приводит ли практические примеры (в случае, если специфика учебной дисциплины и рассматриваемой темы это позволяет). При этом, в любом случае, речь идет о поверхностной, формальной оценке, так как студент пока объективно не может (и не должен) быть погруженным в учебную дисциплину и методику ее преподавания. Подобная погруженность присуща преподавателю, причем обладающему опытом ведения учебных занятий.

В связи с этим представляется неточным говорить об оценке обучающимися результатов обучения (оценка которых, как минимум, требует времени для апробации знаний, навыков и умений на практике), а тем более о контроле качества образования. Обучающийся способен на контроль качества образовательной деятельности организации, что коррелирует со вторым названным направлением деятельности в виде «оценки удовлетворенности условиями» обучения. Смешение же понятий неприемлемо и соответствующая ясность, представляется, должна найти отражение в нормативно-правовых актах.

© Рукавишников С.М., 2024

Список литературы:

1. Гетаова Н.Р., Хвостов А.Г. Гетаова Н.Р., Хвостов А.Г. Студенческое самоуправление. Анализ развития данного явления в России // Вопросы педагогики. 2020. № 12–2. С. 77–81.
2. Деятельность вузов будут оценивать по эффективности организации воспитательной работы // Министерство науки и высшего

образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/molodezhnaya-politika/49907/?sphrase_id=8019205 (дата обращения: 16.12.2023)

3. Подковко Е.Н., Сорокина А.В. Мониторинговая деятельность совета обучающихся по качеству образования университета // Научно-практический журнал «Заметки ученого». 2022, № 2. С. 80 (С. 79–85)

4. Кирюшкина О.Н. Общественный контроль как институт защиты прав и интересов участников образовательного процесса // Педагогическое образование: традиции и инновации. 2020. № 1. С. 170 (С. 163-172)

5. Головина И.В., Александрова Т.Я. Качество высшего образования: взгляд изнутри // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 4 (119). С. 63–67.



Малышев Евгений Александрович,
*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент*

**«Карта россиянина» как инструмент реализации
государственной политики в сфере внешней трудовой миграции:
опыт зарубежных стран**

Аннотация: *в статье рассматриваются современные проблемы российского рынка труда. Предлагаются пути совершенствования административно-правового регулирования в Российской Федерации потока внешней трудовой миграции. Обосновывается необходимость введение института «карта россиянина».*

Ключевые слова: *миграционная политика, внешняя трудовая миграция, административная процедура, репатриация, соотечественники, карта россиянина.*

Главной проблемой российской экономики в данный момент является дефицит рабочей силы, вызванный демографическими проблемами и оттоком трудоспособного населения за границу. Внешняя трудовая миграция – социально-правовое явление, оказывающее серьезное воздействие на национальный рынок труда и национальную экономику в целом.

«Основная проблема – не нехватка денег, а нехватка рабочей силы. И мы это видим, кстати, по опросам предприятий. Кто главный может про это сказать – сами предприятия. И предприятия в первую очередь говорят не о недостатке кредита, не о недостатке спроса, а о недостатке рабочей силы», – подчеркнула глава ЦБ России Эльвира Набиуллина, уточнив, что были опрошены 13 тыс. компаний¹. В этой связи внешняя трудовая миграция выступает одним из очевидных пу-

¹ Набиуллина назвала основную проблему экономики России // 09.11.2023 РБК: <https://www.rbc.ru/economics/09/11/2023/654c8ef89a7947166afec281?from=copy> (дата обращения 31.01.2024).

тей решения проблемы, вызванной дефицитом трудовых ресурсов на российском рынке труда. При решении данной проблемы приоритет должен быть направлен, в первую очередь, на репатриацию в Россию соотечественников, обладающих признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев нашей страны.

В России нет отдельного закона «О репатриации», но, безусловно, важным шагом в стимулирование репатриации в Россию было закрепление Указом Президента № 872 от 22 ноября 2023 г. понятия «репатриант» в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма)¹. Репатриант – это соотечественник, изъявивший желание принять участие в Госпрограмме в порядке, установленном Госпрограммой для репатриантов, из числа: граждан РФ, постоянно проживавших за ее пределами по состоянию на 24 февраля 2022 г.; лиц, добровольно оформившим выход из гражданства РФ; лиц, родившихся или постоянно проживавших на территории РСФСР и имевших в прошлом гражданство СССР; лиц, имеющих родственников по прямой восходящей линии, родившихся или постоянно проживавших на территории РСФСР либо территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы РФ и имевших соответствующую гражданскую принадлежность. Соотечественнику, который соответствует одному из названных выше условий (репатрианту), предоставляется возможность выбора механизма участия в Госпрограмме: 1) на общих основаниях; 2) с учетом определенных специальным разделом Госпрограммы.

Пунктом 12 Плана мероприятий по реализации в 2024–2025 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы² предусмотрена корректировка положений Госпрограммы, которые должны отвечать изменившейся геополитической ситуации и быть направлены на создание благоприят-

¹ Указ Президента РФ от 22 ноября 2023 года № 872 «О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637».

² Распоряжение Правительства РФ от 16 января 2024 года № 30-р «О плане мероприятий по реализации в 2024 - 2025 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.01.2024 (дата обращения 31.01.2024).

ных условий для переселения в Российскую Федерацию людей, готовых выбрать Россию в качестве нового места жительства.

По мнению официального представителя МИД России, Госпрограмма является «живым инструментом», который подстраивается под потребности людей. «С 2007 года этой программой воспользовались (это официальная статистика) более одного миллиона человек. 1 млн 116 тыс.», – сказала Мария Захарова¹.

Дополнительным стимулом репатриации для соотечественников, проживающих за рубежом и не имеющих российское гражданство, может стать введение такого института, как «карта россиянина» [2, с. 84], что будет способствовать совершенствованию административно-правового регулирования миграционных отношений в сфере внешней трудовой миграции.

Губернатор Калининградской области Антон Алиханов, выступая на Петербургском международном экономическом форуме в 2023 году, предложил создать «карту русского» для соотечественников из Прибалтики, Польши и Германии. Такая карта не только позволит без проблем вернуться на историческую родину, но и решит проблему дефицита кадров в самом западном регионе страны. По ней можно будет получить долгосрочную многократную визу, устроиться на работу, чтобы затем принять решение о репатриации. Потенциал к возвращению русских людей из Европы и Прибалтики в Россию по-прежнему огромный, и его нужно использовать, а такой документ позволит соотечественникам, не имеющим российского гражданства, жить и работать на территории нашей страны².

Между тем, во-первых, следует говорить не о «карте русского», а о «карте россиянина», так как под категорию соотечественники попадают не только этнические русские, но и представители других национальностей многонационального народа Российской Федерации.

Во-вторых, претендовать на получение карты россиянина могут соотечественники, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, постоянно проживающие за пределами Рос-

¹ Федорова М. В МИД РФ заявили, что программой переселения в РФ воспользовались 1,1 миллиона человек // Парламентская газета 28.12.2023: <https://www.pnp.ru/social/v-mid-rf-zayavili-cto-programmoy-pereseleniya-v-rf-vospolzovalis-11-mln-chelovek.html> (дата обращения 02.02.2024).

² Гонтарь Д. Что такое «карта русского» и как ее введение может помочь соотечественникам? // Российская газета 27 июня 2023: <https://rg.ru/2023/06/28/propusk-domoj.html> (дата обращения 30.01.2024).

сийской Федерации, что позволит им по этой карте в льготном режиме въехать и пребывать на территории Российской Федерации, осуществлять трудовую деятельность без разрешительных документов и др.

В-третьих, введение карты россиянина будет способствовать решению проблемы дефицитного рынка труда в нашей стране, позволит переехать соотечественникам в те российские регионы, где нужны рабочие руки и квалифицированные кадры.

Институт «карта поляка» активно применяется и зарекомендовал себя с положительной стороны в Республике Польша, где в развитие конституционного положения, обязывающего государство оказывать полякам, проживающим за границей, содействие в сохранении связей с исторической родиной (п. 2 ст. 6 Конституции Польши), принят Закон от 07 сентября 2007 г. «О карте поляка», а с 2019 года выдача «карты поляка» распространена на граждан всех стран мира с польскими корнями [1, с. 180; 183]. Карта поляка предоставляет ее обладателю ряд льгот, в том числе право на:

- 1) получение долгосрочной визы;
- 2) освобождение от обязанности получать разрешение на трудовую деятельность;
- 3) получение образования различного уровня на льготных условиях; сокращение до одного года срока пребывания в стране для получения гражданства Польши и т.д.

В последние годы законодательство многих государств обращается к проблеме репатриации – возвращения на историческую родину ее прежних соотечественников либо их потомков. Закон о репатриации был принят в Польше, где Конституция 1997 г. устанавливает, что лицо, чье польское происхождение подтверждено согласно закону, может навсегда поселиться на территории Республики Польша (п. 5 ст. 52). Механизм реализации данной конституционной нормы частично определен Законом от 09 ноября 2000 г. «О репатриации», предусматривающим льготный порядок предоставления гражданства для лиц польского происхождения [3, с. 354]. Такие лица, въезжая в страну на основании «визы репатрианта» сразу же приобретают польское гражданство в день пересечения границы Республики Польша.

С июля 2023 года в Республике Казахстан используется карта «Ата жолы»¹ – специальный документ, выдаваемый этническим казахам, имеющим, во-первых, дефицитные в стране специальности, а, во-вторых, успешные бизнес-кейсы для реализации их потенциала в Казахстане. Такая карта дает право на постоянное проживание на территории республики по виду на жительство сроком до 10 лет, с возможностью его продления. Эта карта была разработана для развития человеческого потенциала, укрепления связи с исторической Родиной и сохранения национальных традиций, а также привлечения в страну профессиональных специалистов и успешных бизнесменов и предоставляется для этнических казахов, проживающих за рубежом. В зависимости от категории, а их три, по которой была получена карта, этнический казах либо подписывает с работодателем договор и регистрирует его в «Единой системе учета трудовых договоров», либо приступает к реализации своего бизнес-плана.

В выдаче карты могут отказать по следующим основаниям:

- если обратившийся за получением карты не является иностранным гражданином или лицом без гражданства казахской национальности;
- наличие компрометирующих сведений о совершении этническими казахами, ходатайствующими о предоставлении карты «Ата жолы», правонарушений на территории Республики Казахстан и иной информации об их принадлежности к террористическим или экстремистским организациям;
- отсутствие согласия этнического казах на доступ к персональным данным ограниченного доступа².

Считаем возможным осуществление аналогичного шага в России. Введение карты россиянина станет дополнительным стимулом для репатриации соотечественников, проживающих за рубежом, позволить упростить процедуры въезда и пребывания, трудоустройства, обучения в нашей стране, приобретения российского гражданства.

© Малышев Е.А., 2024

¹ Приказ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 30 июня 2023 года «Правила предоставления карты «Ата жолы» для этнических казахов, проживающих за рубежом».

² Как получить карту «Ата жолы?» // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/593270?lang=ru> (дата обращения 02.02.2024).

Список цитируемой литературы:

1. Горизонтов Л. Е. Миграционная политика постсоциалистической Польши: динамика стратегических установок // Современная Европа. – 2019. – № 7. – С. 179–185.

2. Очередько В. П. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции: опыт сравнительно-правового анализа / В. П. Очередько, Е. А. Малышев // Ленинградский юридический журнал. – 2022. – № 1(67). – С. 78-91.

3. Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография / Т. Я. Хабриева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. – 400 с.



Аврутин Роман Юрьевич,
*заместитель начальника кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Санкт–Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

Международно-правовые стандарты обеспечения и защиты прав человека в правовом регулировании деятельности полиции России при реализации ряда специальных мер

Аннотация: *статья рассматривает связь международных нормативно-правовых стандартов поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и правовые стандарты, принципы деятельности полиции России.*

Ключевые слова: *нормы принуждения, права и обязанности, защиты прав и свобод человека и гражданина, международное законодательство, международные правовые нормы, правовые стандарты.*

Защита человека, его прав и свобод, имущества и собственности, без сомнения является одной из функций социально ориентированного государства, обеспечивается по средствам нормативно закрепленных норм права и позиционируется как гарантированные права населения страны [1]. Рассматриваемые нами положения лишь в малой степени раскроют связи международных правовых норм и действующего российского законодательства в области деятельности органов полиции при реализации ими отдельных норм принуждения, прав и обязанностей [2]. Рассматривая установившиеся взаимосвязи международных стандартов поведения и выполнения служебных обязанностей с внутренним законодательством любой страны, можно сделать вывод о том, что стандарты и правила служебного поведения носят рекомендательный, не обязывающий характер в связи с источником их принятия – решения, резолюции международных организаций, устанавливающие модель не обязательного, а рекомендованного,

наиболее приемлемого с точки зрения нравственности, устоев и традиций поведения правоохранителей.

Анализируя законодательство в области защиты прав и свобод человека и гражданина, прежде всего следует обратиться к Уставу Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод [3, 4, 5] и другие международные акты, учитываемые в процессе формирования внутреннего, национального законодательства в области защиты прав человека, в том числе нормативных предписаний для правоохранительных органов. Права, закрепленные в таких источниках международного права, принято называть международными стандартами прав человека, а функция защиты таких прав возлагается, по внутреннему законодательству на органы правопорядка - полицию. Вместе с тем, международно-правовые документы принимаемые различными международными и неправительственными организациями, к числу которых можно отнести приведенные выше, стандартные процедуры правоохранительной деятельности, определяются как желаемые образцы поведения блюстителей порядка, их взаимоотношений с населением. Зачастую такие образцовые модели поведения в различных стандартных ситуациях, содержащиеся в различных декларациях, рекомендациях и руководящих принципах, лишь формально не имеют обязательной силы для государств, поскольку во многих случаях воздействуют на международную и национальную полицейскую деятельность, усиливая договорные отношения или намечая конкретные пути имплементации в национальное законодательство концептуальных положений, касающихся осуществления полицейскими органами вменяемых им полномочий. Рассмотренные нами положения, как отмечалось выше, рассматриваются в нормативных документах и описаны как «стандарты» поведения, то есть, некие алгоритмы и последовательности процедур.

Федеральный закон «О полиции» [9] в той или иной степени воспроизводит международно-правовые стандарты ее осуществления, однако сам термин «стандарты» в законе не упоминается. Примером могут служить положения закона в части применения оружия, специальных средств и физической силы, где стандартизация действий заключается в реализации принципа, по которому реализация таких полномочий осуществляется строго в рамках приведенных в законе обстоятельств и условий, в минимально необходимой степени в складывающейся обстановкой. Правовой основой данного стандарта яв-

ляются «Кодекс поведения полицейских по поддержанию правопорядка» [5, ст.3], «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» [7]. Стандарт предусматривает: если полиция применила силу, то это должно означать, что другие средства в той обстановке оказались неэффективными и без применения силы было невозможно выполнить поставленную задачу. Всякий раз, когда законное использование силы необходимо и неизбежно, полицейские должны применять ее пропорционально тяжести правонарушения и противодействия; при этом стремиться к минимизации вреда здоровью и имуществу; сохранению человеческой жизни. После применения средств, способных причинить вред здоровью, оказать неотложную медицинскую помощь; проинформировать родственников пострадавших и доложить руководителю подразделения, который должен провести тщательную служебную проверку действий полицейских. Как уже было отмечено, указанные положения нашли свое отражение в законе «О полиции».

Рассматривая концептуальную связь международно-правовых норм и действующего Российского законодательства в области правоохранительной деятельности можно усмотреть, что сотрудники полиции сталкиваются с дилеммой, когда, с одной стороны, целью их деятельности является охрана основополагающих прав и свобод человека и гражданина, а с другой стороны, являясь законными представителями государственной власти и реализующими властные функции от лица государства, выполняют полномочия по ограничению прав граждан, при этом руководствуются международными стандартами, предусматривающими соответствующие правила поведения для должностных лиц, принятые с целью защиты интересов прав человека. То, что полиция создана с целью охраны и защиты прав и свобод личности, закрепленных в международных стандартах в области прав человека, следует из ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [8], где закреплено, что предназначение полиции заключается в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.

Интересен исторический аспект взаимосвязи международных правовых норм правоохранительной деятельности и развития полиции в Российской Федерации после ее реформирования в 2011 году.

Отметим, что ранее действующий закон «О милиции» [4] рассматривал и учитывал международные стандарты, но не раскрывал их содержание, что позволяло вольно трактовать и формулировать их содержание. Статья 3 «Принципы деятельности милиции» выше названного закона лишь указывала эти принципы, не трактуя их содержания: «Деятельность милиции строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности». Реформа системы МВД России исправила данное положение, и в ныне действующем ФЗ «О полиции», вся 2 глава посвящена раскрытию принципов, трактуя их с точки зрения, как международных норм и стандартов, так и позиции реалий жизни.

Подводя итоги краткого рассмотрения отраженных в российском полицейском законодательстве правовых стандартов, следует отметить, что международная политическая изоляция и фактическая дискриминация Российской Федерации в настоящее время, не в коей мере не должна повлиять на реализацию принципов обеспечения прав граждан, находящихся на территории Российской Федерации, а в части правовой регламентации деятельности сотрудников полиции, необходимо наметить и реализовать меры по совершенствованию отечественного законодательства в сфере деятельности правоохранительных органов, стараясь максимально полно и эффективно обеспечить, и защитить права и свободы человека и гражданина.

© Аврутин Р.Ю., 2024

Список литературы:

1. Аврутин, Р. Ю. Мировые проблемы и их влияние на миграцию / Р. Ю. Аврутин // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ : Материалы ежегодной международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 14 октября 2022 года / Под общей редакцией Р.Ю. Аврутина, сост.: Р.Ю. Аврутин, Т.Ф. Фомина, О.С. Поликарпова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 7-10. – EDN KEEWLO.

2. Аврутин, Р. Ю. Становление, развитие и реализация административно-правового статуса милиции в Российской Федерации : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Аврутин Роман Юрьевич. – Санкт-Петербург, 2004. – 224 с. – EDN YZXPSH.

3. Всеобщая декларация прав человека: принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Рос. газ. 1998. 10 дек.
4. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции». URL : <https://base.garant.ru/3984984/>
5. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка/ Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года/ URL : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).
7. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка/ Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 года. URL : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml
8. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.).
9. Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. URL : <https://base.garant.ru/12182530/>



Лебедева Екатерина Алексеевна,
*заместитель заведующего кафедрой
административного права и процесса
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина,
кандидат юридических наук, доцент*

Административно-правовое обеспечение миграционного учета иностранцев в Российской Федерации

Аннотация: *в статье рассматриваются особенности современного миграционного учета иностранных граждан, а также новеллы правового регулирования и практики осуществления дактилоскопической регистрации иностранных граждан. Автором выявлены проблемы, возникающие при осуществлении миграционного учета иностранцев с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг. По результатам исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.*

Ключевые слова: *иностранцы, миграционный учет, дактилоскопическая регистрация, миграционный контроль.*

Институт миграционного учета иностранных граждан является одним из действенных механизмов контроля за миграционными потоками на территории Российской Федерации. Природа миграционного учета неоднозначна. Законодательно он определен как форма регулирования миграционных процессов. Представляется, что это также часть контрольно-надзорной функции государства, необходимая для реализации миграционной политики.

Отсутствие миграционного учета приведет к беспорядочному перемещению иностранцев по стране, что скажется на увеличении их скопления в местах наибольшей экономической привлекательности, сделает затруднительным или даже невозможным контроль за их нахождением со стороны органов внутренних дел и, в конечном счете, приведет к росту преступности мигрантов и создаст угрозу нацио-

нальной безопасности России. С другой стороны, при осуществлении миграционного учета должны быть надлежащим образом обеспечены и защищены права и свободы иммигрантов, которые прибыли и находятся в стране на законных основаниях.

Многие зарубежные государства в настоящее время идут по пути ужесточения контроля за пребыванием и учетом мигрантов.

Так, например, во Франции был одобрен пакет мер, ужесточающих борьбу с нелегальными мигрантами. В частности, в начале 2024 года Конституционный совет Франции одобрил такие меры, как упрощенное выдворение из страны нелегалов и мигрантов, которые совершили различные преступления, лишение мигрантов вида на жительство за несоблюдение «принципов Республики». В Австралии также в конце 2023 года Палата представителей приняла закон, предоставляющий возможность задерживать мигрантов по соображениям общественной безопасности. Данные нормы позволят применять задержание на неопределенный срок к мигрантам, которые не могут быть депортированы или экстрадированы, если есть разумные подозрения, что они все еще представляют угрозу для австралийского народа [1, 27].

Миграционный учет иностранцев в России регулируется федеральными законами от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и целым комплексом иных нормативных актов.

Процедуры миграционного учёта требуют максимальной прозрачности и детализации, с тем чтобы минимизировать возможность применения административного усмотрения при их реализации с одной стороны, а с другой стороны, они должны быть максимально простыми и понятными для иностранца, в ограниченном объеме владеющего русским языком.

Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением определенных случаев, когда он осуществляется в форме разрешения, когда в целях обеспечения безопасности государства могут быть установлены определенные ограничения для постановки на миграционный учет иностранцев.

По общему правилу миграционный учет реализуется в двух формах. Первая это регистрация по месту жительства (для временно или постоянно проживающих иностранных граждан), а вторая – учет по месту пребывания (для временно пребывающих иностранцев). В этом проявляется схожая природа миграционного учета иностранных граждан и регистрационный учет граждан Российской Федерации, где также предусмотрена регистрация по месту жительства и по месту пребывания.

Миграционный учет по месту пребывания в целом представляет собой подачу принимающей стороной либо в некоторых случаях самим иностранцем уведомления о прибытии иностранного гражданина в территориальные органы ГУВМ МВД России в течение 7 рабочих дней с момента прибытия. Подтверждением принятия уведомления является отрывная часть талона с соответствующей отметкой органа миграционного учета.

Регистрация иностранных граждан по месту жительства постоянно или временно проживающих в Российской Федерации, осуществляется на основании поданного ими в течение 7 рабочих дней заявления о регистрации по месту жительства, установленной формы, в том числе с заполненной отрывной частью. За регистрацию по месту жительства взимается государственная пошлина.

На основании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства граждане Белоруссии, приехавшие в Россию, не обязаны вставать на миграционный учет в случае их пребывания не более 90 дней. Если срок нахождения в Российской Федерации гражданина Белоруссии превышает 90 дней, то миграционный учет для него является обязательным.

В Российской Федерации в настоящее время законодатель идет по пути упрощения процедур миграционного учета для иностранцев и перевода их в цифровую плоскость, с тем чтобы легализовать как можно большее количество иностранных граждан, пребывающих в страну.

Активно внедряется и развивается процедура постановки на миграционный учет иностранных граждан с использованием портала «Госуслуг». Для регистрации иностранного гражданина по месту жительства или учета по месту пребывания необходимо заполнить элек-

тронную форму с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и приложить в электронной форме соответствующие подтверждающие документы. Эля этого принимающая сторона должна быть зарегистрирована на портале «Госуслуги».

С 26 октября 2023 года иностранцы имеют возможность для самостоятельной постановки на миграционный учет путем подачи уведомление на портале «Госуслуги» при наличии личного кабинета иностранного гражданина.

Также в настоящее время идет работа по внедрению информационно-технических и биометрических средств идентификации мигрантов.

Важность составной частью учёта иностранцев является их дактилоскопическая регистрация, фотографирования и медицинской освидетельствование. Эти административные процедуры являются элементом миграционного контроля. Контроль за миграционными потоками с помощью дактилоскопии и фотографирования помогает осуществлять анализ данных, мониторинг количества иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, и на их основе делать прогнозы, оценку влияния на экономическую, общественно-политическую ситуацию страны и усиливать контроль за незаконной миграцией, осуществлять профилактику преступности иммигрантов, способствует выявлению лиц, незаконно пребывающих и находящихся в нашей стране, что в целом является эффективным механизмом обеспечения национальной безопасности [2, 225].

С 2022 года дактилоскопическая регистрация, медицинского освидетельствование на состояние здоровья и фотографирование стали обязательными для всех иностранных граждан, начиная с 6-летнего возраста.

Сроки осуществления дактилоскопической регистрации зависят от цели въезда и пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации (30 дней с момента въезда, если он въехал для осуществления трудовой деятельности, либо 90 дней, если цель не связана с трудоустройством). Дактилоскопическая регистрация проводится однократно вне зависимости от количества въездов иностранца в страну и осуществляется бесплатно.

Если иностранец является гражданином страны-члена ЕАЭС и въезжает на срок до 30 суток, то необходимость в проведении дактилоскопической регистрации отсутствует.

Осуществляют данную регистрацию территориальные структуры ГУВМ МВД России, а также ряд подведомственных ему предприятий (ФГУП «ПВС» МВД России). Москва как город федерального значения дополнительно наделена правом самостоятельно назначать организацию, которая будет осуществлять дактилоскопическую регистрацию и фотографирование (сейчас это ГБУ города Москвы «Многофункциональный миграционный центр»). С июня 2024 года эти подведомственные предприятия будут осуществлять также в некоторых субъектах Российской Федерации будут также осуществлять и иные услуги в сфере миграции, например, прием документов на получение паспортов, виз, патентов и прочее.

После того, как иностранец проходит процедуру дактилоскопии и фотографирования, ему выдают ламинированный бланк зеленого цвета - дактилоскопическую карту, или так называемую «зеленую карту».

В перспективе планируется переход от существующих бланков разрешительных документов к единой электронной миграционной карте. После прохождения дактилоскопической регистрации и фотографирования предполагается выдавать карту с электронным носителем информации, на котором будут храниться биометрические данные иностранца (лицо и отпечатки пальцев) и его персональные данные. Кроме того, планируется что в такой единой миграционной карте будет храниться также юридически значимая информация, в том числе и с наложенными на иностранца ограничениями, например, с сокращением срока пребывания, аннулированием его статуса, закрытием въезда и т.п. Первыми субъектами РФ, в которых вводится единая карта мигранта, станут Санкт-Петербург и Ленинградская область.

Все это позволит оптимизировать процедуры миграционного учета, сделать их более доступными, прозрачными и максимально быстрыми.

К сожалению, процедуры миграционного учета иностранных граждан, в том числе и с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, не лишены ряда проблем и недостатков.

Так, например, законодательно предоставлена возможность обращения для подачи уведомления как лично, так и через «Госуслуги», однако на практике сотрудники МВД России во многих территориальных органах обязывают направлять уведомление исключительно

путем заполнения электронной формы с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, отказывая в личной подаче документов.

Кроме того, при регистрации иностранного гражданина через портал «Госуслуги» необходимо строго соблюсти требования к оформлению прилагаемых документов, что проблематично для многих мигрантов, не в достаточном объеме владеющих русским языком. При этом несоблюдение формальных требований для заполнения уведомления и некорректное приложение подтверждающих документов повлечет за собой отказ в принятии уведомления о регистрации и последующее привлечение к административной ответственности.

Также зачастую при осуществлении миграционного учета с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг возникает ряд проблем из-за технических сбоев системы, отвечающей за постановку на миграционный учёт. В частности, нарушаются сроки рассмотрения уведомления о прибытия иностранного гражданина в место пребывания. Если законодательство предусматривает рассмотрение уведомления, поданного с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, в течение одного дня, что указано на самом портале «Госуслуги», то по факту сроки рассмотрения могут достигать до нескольких недель. Следовательно, весь этот период времени иностранный гражданин, надлежащим образом исполнивший свою обязанность по постановке на миграционный учёт, находится вне рамок правового поля, и в случае проверки документов, может быть привлечен к ответственности.

Несмотря на имеющиеся недостатки в нормативном регулировании и реализации административных процедур миграционного учета, эта форма контроля за миграционными процессами является необходимой и эффективной.

В некоторых политических кругах в настоящее время обсуждается вопрос о целесообразности осуществления миграционного учета.

Считаем отмену института миграционного учета иностранных граждан нецелесообразной, несвоевременной и даже опасной мерой, влекущей возможную угрозу обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. При этом, по нашему мнению, следует свести к минимуму возможность административного усмотрения при осуществлении миграционного учета иностранных граждан.

Список цитируемой литературы:

1. Лебедева Е.А. Противодействие созданию мест массового проживания иностранных граждан («анклавов») на территории Российской Федерации как задача публичной власти. // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 26-30.
2. Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития: монография. отв. ред. Л. В. Андриченко. // М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. – С.228.



Кивич Юрий Васильевич,
*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Проблемы реализации административно-правового статуса субъектов вынужденной миграции

Аннотация: *статья посвящена исследованию феномена вынужденной миграции с точки зрения реализации административно-правового статуса ее субъектов. Значимость проблемы сегодня возрастает, в связи с участившимися военными конфликтами. Обращается внимание на разнообразие причин такой миграции. Делается вывод, указывающий на изменения структуры населения, что отрицательно сказывается на регионах, между которыми происходит движение переселенцев. Чаще всего уезжают трудоспособные граждане в эффективном возрасте. И, наоборот, в подобных территориях значительно увеличивается количество пенсионеров и лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Предлагается решение проблем, связанных с расселением, трудоустройством, обеспечением социальной защиты и медицинского обслуживания мигрантов. Даются рекомендации по совершенствованию системы учета и контроля миграционных потоков.*

Ключевые слова: *вынужденная миграция, административно-правовой статус беженцев, прирост населения, социальная поддержка, учет, контроль.*

Динамика общественной действительности способствует изменениям национального законодательства, в том числе и в миграционной сфере. Мы являемся очевидцами исторических событий, обуславливающих необходимость кардинального реформирования законодательства во многих областях. Для мирного существования населения и мигрантов, прибывших из мест военных действий, государству необходимо обеспечить сбалансированную миграционную политику,

с помощью административно-правовых мер, направленных на защиту прав и интересов государства, общества, прав мигрантов и вынужденных переселенцев.

Изучив законодательную базу Российской Федерации, сложившуюся исторически из нормативно-правовых актов различных уровней, мы приходим к выводу о необходимости внесения качественных изменений в данную систему.

В настоящее время мы видим перед собой два основных направления для проведения изменений миграционного регулирования в нашей стране. Общество стремится создать для себя комфортные условия, обеспечить свои базовые потребности, выраженные в безопасности, поэтому при начале вооруженных конфликтов, люди массово покидают собственные дома, бросая нажитое имущество, перемещаясь в безопасные места. Любое притеснение, вызванное дискриминацией, военными конфликтами и другими причинами запускает массовую миграцию, которая давно перестала носить локальный характер, а затрагивает мировое сообщество в целом. Данная проблема объединяет целые государства, главы которых стремятся найти пути решения. Как мы можем судить из информационных источников, практически на каждой встрече представителей разных стран поднимается вопрос о статусе беженцев, их правах.

Законодательные положения Российской Федерации ограничивают возможность получения статуса беженца для лиц, которые являются гражданами России. Беженцем может стать лицо, которое не имеет гражданства Российской Федерации и преследуется в другой стране по разным признакам, при этом страна, гражданином которой он является не может или не хочет в силу определенных причин обеспечить безопасность данному лицу. Человек, который хочет получить статус беженца не может находиться в стране, гражданином которой он является под уголовным преследованием в случае, если Уголовный Кодекс РФ также квалифицирует данное деяние как уголовно наказуемое. Россия, как страна реципиент для беженца, выступая гарантом защиты прав, надеется, что данное лицо не будет нести вред в виде совершения уголовных и административных проступков, поэтому национальное законодательство при принятии беженцев на нашу территорию обращает особое внимание на реальность угрозы, на невозможность защиты со стороны другого государства и отсутствие уголовного преследования.

В отличие от беженца, для получения статуса вынужденного переселенца к лицу будут предъявляться иные требования в соответствии с законодательством нашей страны. В первую очередь, национальное законодательство России предусматривает возможность получения данного статуса для гражданина нашей страны, который желает переехать из одного субъекта Российской Федерации в другой в виду определенных притеснений, или гражданина, который в силу различных обстоятельств проживал на территории другого государства, даже в случае, если при этом он имел двойное гражданство.

Граждане России, опираясь на образ, созданный СМИ воспринимали беженцев как потенциальную угрозу для собственной безопасности и безопасности государства, что влияло на процесс адаптации мигрировавших.

Социальные опросы, проведенные среди беженцев, позволили определить основные проблемы, с которыми сталкиваются мигрировавшие. К часто упоминаемым относятся:

1. Неправильное указание причины переезда. Наиболее часто причиной при заполнении документов на получение статуса беженца называют экономическую, хотя исходя из смысла законодательных норм, заявитель должен назвать события, указывающие на наличие реальной угрозы для жизни и здоровья, то есть, в нашем случае - вооруженный конфликт;

2. Недостаточная правовая информированность о правах и обязанностях, а также довольно расплывчатые законодательные формулировки влекут за собой достаточно серьезные ошибки в заполнении необходимых документов, а также незнание необходимости предоставления полного пакета документов;

3. Громоздкая государственная система, которая затягивает процесс предоставления необходимых документов путем бюрократических проволочек оказывает негативное влияние на процедуру получения статуса «беженца» или «вынужденного переселенца».

Одним из важных направлений является использование информационных технологий в условиях миграции при вооруженных конфликтах. Данная область в условиях гибридной войны, когда информационные технологии служат целям военных действий по дискредитации другой стороны участника конфликта, информационным потокам должно быть уделено особое внимание.

Анализ демонстрирует, что первую волну беженцев обычно образуют наиболее талантливые, способные люди государства, а также те,

кто может себе позволить переехать в кратчайшие сроки, поэтому как мы могли наблюдать ранее в марте 2022 года, первыми эмигрантами стали высококвалифицированные специалисты в определенных сферах, возвращение которых необходимо для дальнейшего развития нашей страны [1].

Например, такой является сфера IT-технологий, где по подсчетам Минцифры около 31 процента всех сотрудников покинули нашу страну [2]. Развитие нашей страны как государства с наиболее благоприятными условиями для специалистов в определенных областях возможно различными путями, в том числе и административно-правовыми. Одним из таких условий является попадание в резерв от частичной мобилизации ряда специалистов it-сферы. Однако, ряд фирм, профильно не занимающихся данной деятельностью столкнулся с невозможностью создания подобных резервных мест, что на наш взгляд является пробелом законодательной нормы.

Значительной модификации должна подвергнуться система информационно-аналитического обеспечения миграции в условиях вооруженных конфликтов. Только на основании правильно собранной и грамотно проанализированной информации, можно получить объективную картину реальности, понять слабые места действующей системы, возможности их исправления и обнаружить «мертвые» нормы права, нуждающиеся в корректировке или отмене.

В завершении хотелось отметить, что реализация миграционных режимов в условиях вооруженных конфликтов является достаточно проблемным вопросом. Решить подобные проблемы невозможно за раз. Необходимо создать законодательную базу для эффективного реагирования на изменения в сфере миграционных процессов, что может быть решено с помощью введения миграционного кодекса. Отдельные изменения законодательных актов в части ужесточения ответственности не повлияют на ситуацию столь эффективно. Необходимо полное погружение в данную область, которое поспособствует качественным изменениям.

© Кивич Ю.В., 2024

Список цитируемой литературы

1. Трофимов Евгений Александрович, Трофимова Татьяна Ивановна Россия и дальнее зарубежье: специфика миграционных процессов // Baikal Research Journal. 2022. №3. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-i-dalnee-zarubezhie-spetsifika-migratsionnyh-protsessov> (дата обращения: 27.01.2024).

2. Более 30% IT-специалистов уехали из России или планируют релокацию / Ксения Демидкина // Электронный ресурс: <https://www.forbes.ru/svoi-biznes/477905-toksichnyj-pozitiv-kak-stadnoe-myslenie-mesaet-nam-grustit-i-pocemu-eto-ploho> (дата обращения: 27.01.2024).



Муленко Надежда Валерьевна,
*старший преподаватель кафедры
административно-правовых дисциплин,
Белгородского юридического института МВД России
имени И.Д. Путилина*

**Актуальные вопросы при обеспечении безопасности
и правопорядка на территории Российской Федерации
с помощью информационных систем и электронных ресурсов
в сфере миграции**

Аннотация: *статья посвящена некоторым вопросам реализации миграционной политики в Российской Федерации подразделениями по вопросам миграции посредством применения информационных систем и электронных сервисов.*

В результате изучения данного вопроса сделаны выводы, что при реализации миграционной политики подразделениями по вопросам миграции требуется наличие современной и эффективной информационной базы, разработка и создание новейших форм сбора и анализа миграционной информации, усовершенствование процессов сбора, обработки и доведения результатов миграционных данных, внедрение перспективных информационных технологий.

Ключевые слова: *миграция, информационные системы, электронные сервисы, электронные ресурсы, государственные услуги, безопасность, правопорядок.*

Сегодня в России в сфере миграции существует проблема – это информатизация миграционной системы, которая обуславливает необходимость широкого внедрения в деятельность ведомства процедур учета, анализа, контроля и отчетности, а также процедур предоставления оперативной информации. При несоблюдении определенных правил происходит хаотичный «выброс» ненужной информации, при этом полезная информация упущена. Для эффективной работы каждого структурного подразделения по вопросам ми-

грации необходимо применять качественно новый подход к соответствию характеру и объему поставленных задач.

В наши дни принят целый ряд нормативно-правовых документов в области информатизации, но в полном объеме не сформирован механизм обмена информацией в системе миграционного ведомства. Многие актуальные вопросы до настоящего времени так и остались не раскрытыми. Информационные регламенты также занимают немаловажное место в деятельности миграционного ведомства и нуждаются в своевременной модернизации для четкого регулирования общественных отношений, связанных с порядком предоставлением информации по запросам миграции заинтересованным лицам. В миграционном ведомстве в целях исполнения миграционного законодательства реализуются следующие административные процедуры: регистрационные, лицензионные, разрешительные, контрольные, надзорные, а также процедуры отчетности, учета и предоставления служебной информации.

Не следует, однако, забывать, что для эффективной реализации миграционной политики требуется наличие современной и эффективной информационной базы, разработка и создание новейших форм сбора и анализа миграционной информации, усовершенствование процессов сбора, обработки и доведения результатов миграционных данных, внедрение перспективных информационных технологий и др.

На сегодняшний день МВД России является ключевым органом государственной власти, реализующим широкий спектр полномочий в различных сферах жизни общества, и предоставляет более 40 видов государственных услуг на различных уровнях.

Также надо отметить, что важнейшей составляющей миграционного контроля является наличие эффективной системы накопления, обработки и последующего анализа учетной информации. В современной России информационно-аналитическая система представлена в виде центрального банка данных по учету иностранных граждан [1]. Так, в соответствии с Положением о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186, центральный банк данных представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую

информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, в том числе являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из Российской Федерации, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющуюся составной частью государственной информационной системы миграционного учета.

Центральный банк данных является федеральным информационным ресурсом. Ответственность за ведение центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в стране, возложена на органы внутренних дел, которые, во взаимодействии с другими компетентными органами государственной власти обязаны обеспечивать бесперебойную эксплуатацию программно-технического комплекса центрального банка данных, а также осуществлять автоматизированный сбор, хранение и обработку информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, а в необходимых случаях – ее предоставление пользователям данного банка.

Таким образом, органами внутренних дел в данном направлении аккумулируется и предоставляется заинтересованным органам государственной власти достоверная статистика о пребывании в России иностранных граждан и лиц без гражданства, а как результат – новые возможности для оздоровления миграционной и демографической ситуаций.

Признание права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, толкование пределов его реализации определяет общее развитие правовой базы, регламентирующей вопросы миграции населения. Оно является ядром, вокруг которого формируется весь массив актов миграционного законодательства, определяющий правила пересечения государственной границы, перемещения по внутригосударственной территории, особенности пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства и многие другие вопросы.

В целом административно-правовой статус иностранных граждан зависит от оснований, дающих им право на законное нахождение на территории страны. В соответствии с положениями Федерального

закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», к таковым категория относятся: временно пребывающие, временно проживающие, постоянно проживающие.

Необходимо подчеркнуть, что наличие полной и достоверной информации о состоянии миграционных процессов и потоков необходимо государству для выработки и реализации эффективной государственной миграционной политики, включая предотвращение негативных тенденций развития миграционной и демографической ситуации. Сведения о миграционном учете крайне важны для эффективного выполнения многих государственных функций, таких как защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, социальная защита, обеспечение обороны и национальной безопасности, и др. Систематическое и своевременное совершенствование института миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации будет способствовать повышению эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений в стране.

Также мы видим перспективными и важными направлениями в миграционной сфере дальнейшее внедрение информационных технологий в процесс установления личности иностранных граждан и лиц без гражданства, продолжение миграционной реформы, создание биометрической базы иностранных граждан и лиц без гражданства, которые позволят решить существующие проблемы.

© Муленко Н.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Никитенко, И.В. Миграционный учет как основная форма государственного контроля над миграционными процессами / И.В. Никитенко // Российский следователь. 2009. № 7. С. 29-31.



Пацевич Виктория Сергеевна,
*преподаватель кафедры административного права
и административно-служебной деятельности
органов внутренних дел
Дальневосточного юридического института
МВД России им. И.Ф. Шилова*

**Значение юридических фактов-состояний
для формирования «цифрового профиля»
иностранного гражданина**

Аннотация: *в настоящее время перед государством в лице органов управления миграцией поставлен вопрос о повышении эффективности правоохранительной деятельности в данной сфере. В качестве стратегического инструмента предложено создать и использовать соответствующую информационную инфраструктуру. Научная новизна исследования заключается в том, что автор проводит параллель между теоретическими подходами к существованию юридических фактов-состояний как особого элемента возникновения миграционных правоотношений и формированием цифрового профиля иностранного гражданина, когда-либо въезжавшего в Россию. Несмотря на то, что задача по сосредоточению информации о каждом мигранте в информационной инфраструктуре является стратегической, источники ее формирования различны, в связи с чем, предлагается накапливать соответствующие персональные данные в ресурсе одного государственного органа, являющегося главным в сфере управления миграцией и контроля за миграционными потоками.*

Ключевые слова: *мигрант, контроль, цифровой профиль, федеральный регистр.*

Тема миграции населения всегда являлась животрепещущей, а для нашей страны в последние годы – как никогда актуальной. Вот уже несколько лет на фоне снижения миграционных потоков отмечается рост совершенных иностранными гражданами уголовных нару-

шений. Как отмечает Министр внутренних дел В.А. Колокольцев, преступления мигрантов отличаются особой дерзостью. Административные правонарушения, непосредственным образом вызванные преступными фактами организации незаконной миграции и фиктивной постановки на миграционный учет, так же имеют место. В этой связи наблюдается кратное увеличение числа мигрантов, высланных за пределы Российской Федерации.

Президент В.В. Путин в ходе прямой линии с гражданами и большой пресс-конференции с представителями СМИ так же особое внимание уделил проблеме привлечения трудовых ресурсов из-за рубежа, указав на необходимость того, «чтобы все мигранты, без всяких сомнений, уважали наши законы и традиции народов Российской Федерации, а соответствующие органы власти следили бы за этим соблюдением и своевременно бы реагировали на нарушения».

Известно, что любое правонарушение целесообразнее предотвратить, чем бороться потом с его отсроченными последствиями. Противодействие незаконной миграции, создающей основу противоправному поведению приезжих из других стран, выступает одним из основных направлений осуществления профилактики правонарушений. Стратегически важным и эффективным инструментом в данной области является использование информационной инфраструктуры государственного управления сферой миграции. Одновременно в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации подчеркивается важность использования биометрической информации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

В свете концептуальных задач хотелось бы обратиться к объему той информации об иностранных гражданах, которой располагает МВД России. Так, МВД России формирует и ведет банки данных о лицах, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства, въехавших в Российскую Федерацию или покинувших ее территорию, поставленных на миграционный учет, оформивших миграционные карты и (или) попавших в поле зрения органов внутренних дел по иным основаниям, связанным преимущественно с обращениями за предоставлением государственных услуг в сфере миграции либо с противоправной деятельностью и (или) нежелательностью дальнейшего пребывания на территории нашей страны.

Другие федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им структуры так же владеют определенной долей информации

об иностранных гражданах в пределах предоставленных им полномочий. Речь идет о ФСБ России и ее пограничных органах, Минтруде России и подчиненном ему Роструде и т.д. В настоящее время Федеральной налоговой службой ведется работа по формированию федерального регистра населения, в котором помимо российских граждан будет сосредоточена информация о лицах, имеющих иностранное гражданство или не обладающих гражданством, в силу различных причин (за исключением транзитного проезда) находящихся на территории России. В регистре должны содержаться сведения о физическом лице (фамилия, имя, отчество, дата рождения, семейное положение и т.д.), различные идентификаторы (данные о постановке на воинский учет, документов об образовании и др.), в том числе указание на родственные связи каждого человека (данные о родителях, супруге, детях).

Отметим, что подобное накопление персональных данных о мигрантах, контроль за пребыванием которых в России фактически осуществляет одно ведомство, не в информационной системе этого органа, снижает эффективность и результативность отнесенной к его компетенции деятельности в сфере миграции.

Вместе с тем, нами уже ранее высказывалась мысль о том, что полномочия по формированию единой информационной базы данных о мигрантах, отражающей информацию из федерального регистра сведений о населении (о семейном положении, о гражданстве, об образовании, о супруге, детях и др.), целесообразно предоставить МВД России, а накопление и обновление соответствующих показателей об иностранных гражданах осуществлять не путем направления запросов в ФНС России, а посредством автоматической передачи и отображения полученных данных в ведомственной информационной системе [1, с.362].

В рамках данной статьи вполне оправданным будет обратиться к теории административного права, в частности, к механизму административно-правового регулирования, соотнеся некоторые его элементы со сферой управления миграцией.

В качестве одного из таких элементов может быть рассмотрен юридический факт, представляющий собой условие или иными словами обстоятельство, предусмотренное административно-правовой нормой, при наличии которого возникает, изменяется или прекращается административное правоотношение. В качестве юридических фактов, как правило, выступают правомерные либо неправомерные

действия (бездействие), реже – события. Кроме того, в российской правовой науке выделяют юридические факты-состояния [2, с. 95-96; 3, с. 226-227; 4, с. 28], влияющие на развитие административных правоотношений, но имеющие, по мнению некоторых ученых, конституционно-правовую, гражданско-правовую природу возникновения [2, с.96-97]. Если первые обозначенные виды юридических фактов в подробных комментариях не особо нуждаются, то на последнем следует остановиться.

Факты-состояния подразумевают длительный процесс, влекущий правовые последствия в составе юридической конструкции [4, с.30]. «За время своего существования они участвуют в возникновении многих правоотношений, активно формируя тем самым индивидуальный правовой статус субъектов» [2, с.96]. Юридические факты-состояния называют еще правовыми состояниями, которые приобретают юридическое значение и приводятся в действие посредством юридического факта – действия или события [4, с. 29].

Ученые предлагают различные классификации юридических фактов-состояний, указывая на недостаточную исследованность данного вопроса в науке административного права [2, с.97].

Основываясь на системе признаков личности, Е.Б. Лупарев выделяет следующие юридические факты-состояния: 1) характеризующие общие физиологические признаки личности (пол, возраст, состояние здоровья); 2) характеризующие наиболее общие социальные признаки личности (гражданство, национальность, место жительства); 3) характеризующие семейно-бытовые отношения (состояние в браке, наличие детей и т.п.); 4) характеризующие трудовую деятельность и способ получения доходов (рабочий, иждивенец, учащийся и т.д.); 5) характеризующие общественно-политическую деятельность; 6) характеризующие отношение к правопорядку (судимость, состояние административной наказанности) [2, с.97].

Т.В. Мокина, условно классифицируя правовые состояния на публичные и личностные, подразделяет последние на три группы: 1) возникающие в силу прямого добровольного волеизъявления лица; 2) возникающие в результате неправомерных действий лица; 3) возникающие независимо от волеизъявления лица по основанию, прямо предусмотренному законом [3, с.229].

Применительно к административным правоотношениям, складывающимся в миграционной сфере, предложенную Т.В. Мокиной классификацию представим следующим образом. К первой группе

могут быть отнесены состояние нахождения в государстве, гражданством которого человек не обладает, состояние трудоустройства и занятости, состояние пребывания в браке с гражданином Российской Федерации и т.п. Ко второй группе – судимость, состояние лица, к которому применяются меры административного принуждения, состояние, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, состояние неразрешения (запрета) на въезд в Российскую Федерацию и т.д. В третью группу могут быть включены: состояние медицинского освидетельствования и прохождения дактилоскопической регистрации для осуществления трудовой деятельности, состояние нежелательности пребывания на территории Российской Федерации, состояние аннулирования документов, разрешающих законно находиться в стране и др.

Для науки административного права классификация юридических фактов-состояний в миграционной сфере позволит разработать алгоритм сбора информации, характеризующей личность мигранта в период его нахождения на российской территории, и может служить отправной точкой в создании миграционных досье на каждого въехавшего в страну иностранного гражданина. Формирование подобных миграционных историй будет иметь большое значение в практической деятельности, поскольку ускорит рассмотрение вопросов правомерности и целесообразности применения к мигрантам мер принуждения, связанных с высылкой в страну происхождения.

Кроме того, информационный ресурс, аккумулирующий подробные персональные сведения о каждом иностранном гражданине, для сферы управления миграцией и для контролирующего субъекта просто необходим. Данный вывод подтверждается документом стратегического планирования – Концепцией государственной миграционной политики и недавно внесенными в него Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2023 г. № 342 изменениями, по смыслу которых отмечается потребность в широком внедрении информационных технологий при осуществлении государственного контроля и предоставлении государственных услуг в сфере миграции.

В проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», разработчиком которого выступает МВД России, содержится инициатива по созданию специального мобильного приложения национального компонента Российской Федерации цифровой платформы и трудовых ресурсов иностранных граждан.

дан, с помощью которого «будет осуществляться информирование о юридически значимых событиях и необходимости совершения определенных действий» [5, с.101]. После направления соответствующего уведомления лицо будет считаться проинформированным о необходимости исполнения соответствующей обязанности, в результате игнорирования которой к нему могут быть применены меры правового реагирования.

Для реформирования сферы управления миграцией, контроля за происходящими миграционными процессами, режимов пребывания иностранных граждан на территории России потребуются выполнение последними обязательных условий для долгосрочного пребывания в Российской Федерации, в числе которых наличие подтвержденного аккаунта в информационной системе с предоставленными при регистрации биометрическими персональными данными. Их широкое использование при проведении верификации и идентификации иностранных граждан, геолокации, в ходе мониторинга сетевой активности будет отвечать актуальным целям обеспечения безопасности и правопорядка, способствовать решению правоохранительных задач.

Стоит отметить, что в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 08 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» государственная информационная система федерального регистра сведений о населении должна обеспечить автоматическую передачу сведений из федерального регистра в единую систему идентификации и аутентификации.

При этом аутентификация, состоящая из трех факторов: знание (ввод пароля), владение (отождествление личности с биометрическими данными, например, сетчатка глаза, отпечатки пальцев, изображение лица), свойство (уникальные признаки), может быть передана в единую систему идентификации и аутентификации с помощью потребительского оборудования. То есть иностранные граждане лично могут вносить соответствующие данные в информационную систему, которые в последующем будут образовывать уникальные идентификационные признаки «цифрового профиля» мигранта.

Соответствующая информационная система идентификации и аутентификации широко используется при предоставлении государственных услуг в электронной форме. И если ранее не исключалось автоматическое предоставление по запросу государственных органов сведений, размещенных в единой системе идентификации и аутенти-

фикации, в целях идентификации и (или) аутентификации физического лица, то положения ныне действующего Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» исключают это, поскольку не распространяются на соответствующие отношения, возникающие при осуществлении идентификации и (или) аутентификации с использованием биометрических персональных данных физических лиц в целях оперативно-разыскной деятельности, охраны правопорядка, функционирования государственной системы миграционного и регистрационного учета. В то же время в целях поддержки бизнеса не исключается возможность введения экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, в рамках так называемых «регулятивных песочниц».

На основании вышеизложенного, полагаем, что в настоящее время создана правовая основа и технические возможности для формирования «цифрового профиля» иностранного гражданина. Однако аккумуляция соответствующих информационных ресурсов, равно как и возможность использования биометрических персональных данных, в том числе добровольно переданных их обладателем, должна происходить в базе данных одного ведомства, в чьи обязанности входит осуществление контрольных полномочий в сфере миграции. Создание подобных миграционных досье о каждом въехавшем в Россию человеке теоретически связано с возникновением соответствующих правоотношений в определенной сфере, что указывает на потребность управленческого воздействия на них.

© Пацевич В.С., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Пацевич В.С. К вопросу о совершенствовании информационной составляющей в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел в сфере миграционного контроля // Актуальные вопросы применения норм административного права (Корневские чтения): Сборник научных трудов VII Международной научно-практической конференции, Москва, 31 марта 2023 года / Сост. Г.Н. Василенко. – Москва: Московский университет Министерства

внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2023. – С. 362.

2. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. – М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – С. 95-97.

3. Мокина Т.В. О проблеме юридических состояний в административном праве // Общество и право. – 2012. – № 5 (42). – С. 226-227.

4. Юрченко О.Ю. Факты-состояния в гражданском праве // Вопросы современной юриспруденции. – 2015. – № 9 (49). – С. 28-30.

5. Плюгина И.В. Правовые средства совершенствования федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции // Журнал российского права. – 2023. – № 11. – С. 101.



Ахтямов Александр Михайлович,
*аспирант Саратовской государственной
юридической академии*

**Роль административного и
административно-процессуального права
в подготовке обучающихся**

Аннотация: *в современный период общественные отношения во всех сферах жизни подвергаются правовому регулированию. В связи с этим возникает необходимость в повышении уровня правовой культуры обычных граждан, а также в особых требованиях к уровню правовой подготовки у представителей государственных органов власти. Данная статья рассматривает и обосновывает важность подготовки специалистов для органов внутренних дел и формирования их профессиональных компетенций. В статье рассмотрены особенности обучения учащихся административному и административно-процессуальному праву и предлагаются идеи по развитию подготовки обучающихся.*

Ключевые слова: *административное право, административно-процессуальное право, органы внутренних дел, компетенция.*

В последнее время, в связи с возросшей важностью правовых факторов в общественной жизни и их активностью, правовая подготовка сотрудников органов внутренних дел приобрела положительную актуальность, систематически отделяясь от других видов профессиональной практики. В процессы, связанные с разработкой нормативных актов, формированием правовой культуры в обществе и профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел, вовлекается все больше ресурсов. Результатом этого процесса является нормативная интеграция обязанности каждого сотрудника органа внутренних дел обладать правовыми знаниями [1, с.176]. Административное и административно-процессуальное право играют важную роль в подготовке специалистов для органов внутренних дел и формировании профессиональных компетенций обучающихся. Они

являются ключевыми направлениями правового образования в этой сфере и обеспечивают необходимые знания и навыки, позволяющие им эффективно оперировать административными нормами и процедурами в ходе практической деятельности. Следует отметить, что уровень доверия граждан Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел России является одним из важнейших критериев официальной оценки деятельности этих органов, характеризующим взаимодействие между органами, организациями, подразделениями МВД России и общества [2, с.16]. Поэтому правовая подготовка в органах внутренних дел является не только основой для формирования и совершенствования профессиональных юридических знаний, умений и навыков каждого сотрудника министерства, но и включает в себя элементы взаимодействия с гражданским обществом, защиты их прав и свобод, и последовательно способствует укреплению законности в деятельности правоприменителей, повышению правовой грамотности сотрудников, социально-правовой защите личного состава, снижению непроизводительных потерь [3, с.232].

Обучение административному и административно-процессуальному праву помогает студентам развить такие профессиональные компетенции, как навык анализировать и применять административные нормы, способность обеспечивать законность [4, с. 57-59], эффективно взаимодействовать с государственными органами и гражданами, понимать процедурный порядок рассмотрения административных дел и споров, умение обосновывать принятие решений на основе законов и т.д.

В связи с вышеизложенным можно подчеркнуть, что административное право и процесс играют особую роль в правовой системе государства, составной частью которой являются органы внутренних дел, Нормы указанных отраслей права регулируют различные общественные отношения, возникающие в практической деятельности органов внутренних дел, значительный объем которых приходится на осуществление административно-юрисдикционной деятельности. В целях реализации задач, указанных в ст.1.2 КОАП РФ, действующее административно-деликтное законодательство, закрепляет составы административных правонарушений, виды и размер административных наказаний за их совершение, порядок производства по ним, а также исчерпывающий перечень органов и должностных лиц, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях. При этом, точное и неукоснительное следование соблюде-

нию процедурных правил, является гарантией реализации прав граждан и способом защиты от произвола должностных лиц.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что обучение административному и административно-процессуальному праву является сложной процедурой, которая позволяет обучаемым уяснить всю сложность образующих эти отрасли права материальных и процессуальных правовых институтов, обеспечивающих поступательное развитие государства, надлежащее функционирование публичных государственных органов, реализацию гражданами своих прав, свобод и законных интересов организаций. Все это накладывает огромную ответственность на будущих специалистов для органов внутренних дел, которые должны будут знать действующее законодательство в сфере государственно управленческой деятельности, уметь анализировать различные проблемные ситуации административно-правового характера, а также владеть навыками разрешения на основе административно-процессуальных норм различных вопросов позитивного и негативного характера, возникающих в сфере государственного управления. Для этого, в учебном процессе должны быть использованы самые передовые технологии обучения, которые наряду с процессом воспитания обучаемых, привития им чувства патриотизма, уважения прав и свобод гражданина, а также необходимостью обеспечения законности, обеспечат должный уровень профессиональной подготовки будущих специалистов правоохранительных органов, и прежде всего, органов внутренних дел, способных на высоком уровне решать возложенные на них задачи и функции.

Кроме того, знание административного и административно-процессуального права важно для будущих специалистов органов внутренних дел в связи с тем, что именно им предстоит осуществлять контроль и надзор за соблюдением норм и правил в таких важных сферах общественной жизнедеятельности, как общественный порядок, безопасность дорожного движения, миграция и другие. Также, к компетенции органов внутренних дел относятся вопросы разрешения различных административно-правовых споров, являющиеся уникальным компонентом государственного механизма [5, с.11], поскольку иные институты не имеют своим прямым назначением защиту такого объема конституционных ценностей, такими являются права человека и общественная безопасность.

Таким образом, роль административного права и процесса в подготовке специалистов для органов внутренних дел и формировании

их профессиональных компетенций заключается в обеспечении необходимых знаний, а главное навыков для правильной и эффективной работы, и умение взаимодействия внутри органов исполнительной власти, позволит явно расширить их знания, необходимые для осуществления более эффективной правоохранительной деятельности.

© Ахтямов А.М. 2024

Список цитируемой литературы:

1. Грищенко Л. Л. Корабельникова Ю. Л. Правовая подготовка в органах внутренних дел и ее значение для профессиональной деятельности сотрудников // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. №2. – С.175-178
2. Борисов А.В., Степкин Е.Ю. Проблема общественного доверия и деятельность полиции Российской империи в первой половине XIX в. // Труды Академии управления МВД России–. 2018. № 4 (48). – С.15-21.
3. Сосновская Ю.Н., Маркина Э.В. Актуальные вопросы организации деятельности территориальных органов МВД России с обращениями граждан. Контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях // Вестник Московского университета МВД России –. 2019. № 4 –. С.231-234.
4. Мильшин Ю.Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс –2022. № 12. –.С.57-59.
5. Пожарский Д.В. Российское государство и полиция в системе конституционных ценностей // Труды Академии управления МВД России. – 2019. № 1 (49). – С.11-15.



Тачкин Михаил Аркадьевич,
*адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя*

**К вопросу о совещательно-консультативных формированиях
при органах власти в Российской Федерации
и зарубежных странах**

Аннотация: *в статье рассмотрены актуальные вопросы формирования совещательно-консультативных объединений граждан, функционирующих при органах власти в России и некоторых иностранных государствах. Кратко проанализированы различные модели и механизмы создания подобных структур, выделены особенности их формирования и деятельности в контексте правовых культур различных государств. Показано, что общественные советы и их зарубежные аналоги представляют собой распространенную и развитую форму участия гражданского общества в коммуникации с органами публичной власти.*

Ключевые слова: *совещательно-консультативные органы, общественный совет, институты гражданского общества, органы публичной власти, общественный контроль.*

Глобальные изменения, произошедшие на рубеже XX-XXI веков и продолжающиеся по настоящее время в социальной, политической, экономической жизни России и зарубежных стран, в решающей степени повлияли на пересмотр существующих инструментов защиты прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, выделив отдельное социальное явление – активное, сознательное и инициативное участие граждан в повседневном обеспечении деятельности государства.

Подобные явления выразились в различных правовых формах. Отдельные из них реализовались в формате новых совещательно-консультативных органов, наделенных в ряде случаев функциями по осуществлению общественного контроля – общественных советах.

Общественные советы являются одной из наиболее распространенных и развитых форм участия институтов гражданского общества в коммуникации с органами публичной власти. Они также существуют в зарубежных странах, чьи правовые традиции сформировали теоретические и практические аспекты их функционирования. Так, понятие «общественные советы» в нормативных правовых актах западных стран имеет несколько вариантов перевода на английский язык – public council, public board, advisory board, advisory committee и т.п. Их суть и назначение неизменны – налаживание эффективного взаимодействия между властью и обществом или между конкретным органом и конкретным индивидом для принятия оптимального решения соответствующим органом по отдельно взятой ситуации.

По оценкам исследователей на 2022 год в Российской Федерации функционируют 60 общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Наряду с ними свою деятельность осуществляют общественные советы на региональном уровне. У 10 министерств и ведомств общественные советы отсутствуют [1, с.64]. Помимо этого, в России действует значительное количество общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Правовое обеспечение их деятельности реализуется, в том числе федеральными законами «Об Общественной палате Российской Федерации»; «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Указом Президента Российской Федерации «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»; постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» и т.д., а также положениями об общественных советах, утвержденных каждым органом власти самостоятельно либо иным способом.

Если законы содержат в себе лишь общие принципы деятельности советов, формализующие их функции, то непосредственная работа регулируется положениями.

Но несмотря на многочисленность источников, так или иначе упоминающих общественные советы, на сегодняшний день в России отсутствует единый нормативный правовой акт, закрепляющий определение данного понятия.

Кроме того, контент-анализ справочной литературы и электронных ресурсов позволил сделать вывод о том, что в настоящее время в словарях юридических терминов не приводится формулировки рассматриваемой правовой дефиниции. В одном из определений толкового словаря русского языка Н.Ю. Шведовой слово «общественный» описано, как «относящийся к работе, деятельности по добровольному обслуживанию политических, культурных, профессиональных нужд коллектива» [2, с.550], тогда как «совет» – «коллегиальный распорядительный или совещательный орган какого-нибудь учреждения, общества, международной организации» [2, с.910].

С целью детального изучения определений термина «общественный совет» были выборочно изучены положения об общественных советах, сформированных и функционирующих при 30 федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации. В результате проведенного анализа установлено, что в подавляющем большинстве определений понятия «общественный совет» так или иначе закреплена основная функция совета – осуществление общественного контроля (26 определений: Минспорт, ФАС, ФССП, ФТС России и др.). В 14 положениях общественный совет обозначен, как «постоянно действующий совещательно-консультативный орган» (Минобороны, Минюст, МЧС, ФСБ России и др.), тогда как в 16 положениях он определен как «совещательно-консультативный субъект» (Минздрав, Минприроды, Минобрнауки, Минтранс России и др.).

Наиболее полное, по нашему мнению, хоть и связанное с деятельностью конкретного ведомства, определение приводится в Положении об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027: общественный совет «является совещательным органом и образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции».

Данный пример является особенностью правового обеспечения деятельности советов. В отличие от остальных положений об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, которые утверждены ведомственными нормативными правовыми актами, положение об Общественном совете при МВД России утверждено Указом Президента Российской Федерации.

В целом же деятельность общественных советов в России реализуется через установленный законодателем административно-правовой статус. Научная доктрина и практика отечественного административного права осуществила значительные шаги на пути исследования комплекса прав и обязанностей членов советов. Однако, существует объективная необходимость проведения надлежащего анализа административного права для формирования окончательного представления об общественных советах как отдельном субъекте рассматриваемой отрасли права, совершенствования правовых основ их деятельности. В том числе через сравнение отечественных общественных советов с их аналогами в других государствах.

Зарубежные страны имеют значительный опыт создания и правового регулирования совещательно-консультативных объединений всевозможных видов. Они могут создаваться различными органами публичной власти (главой государства, правительством, муниципалитетами и т.д.). Формирование зарубежных аналогов общественных советов возможно на базе основных законов государств, в которых детализируются их организационно-правовые гарантии, либо на основании общих или специальных законов или же на уровне отдельных локальных нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что термин «совещательно-консультативный орган» использован нами для понимания общественных советов как одной из их разновидностей реализации гражданами своих прав на участие в осуществлении публичного управления, деятельность которого обеспечивается и реализуется соответствующими органами публичной администрации.

Важно напомнить, что административное право англосаксонской и континентальной систем права понимается их представителями как

совокупность юридических норм, регулирующих деятельность публичной администрации (административную деятельность) и контроль над ней [3, с.10].

Так, административно-правовая наука Великобритании и США исходит из того, что административное право не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, зато детально регулирует практически все аспекты отношений частных лиц и административных органов [4, с. 27].

Например, в системе субъектов публичной администрации США выделяются консультативные органы, административно-правовой статус которых определен на федеральном уровне. К ним относятся консультативные комитеты или консультативные советы (federal advisory councils), сформированные в соответствии с законом «О федеральном консультативном комитете» (Federal Advisory Committee Act), вступившим в силу в 1972 году. Создание комитетов было обусловлено необходимостью участия граждан США в разрешении острых социальных споров в 60-х, 70-х гг. XX в. (этические вопросы донорства органов, война во Вьетнаме и связанное с ней антивоенное движение и т.д.) [5, с.110]. Закон определяет консультативный комитет как «любой комитет, правление, комиссию, совет, конференцию, группу, рабочую группу или другую подобную группу, а также любой подкомитет или их подгруппу, деятельность которых устанавливается уставом или планом реорганизации, которые образуются или используются Президентом или образуются или используются одним или несколькими агентствами в интересах получения советов или рекомендаций для Президента или одного или нескольких агентств или должностных лиц Федерального правительства».

Консультативные комитеты не включают какие-либо другие комитеты, полностью состоящие из штатных или постоянных должностных лиц или должностных лиц федерального правительства, а также любой комитет, созданный Национальной академией наук или Национальной академией государственной администрации [6].

По некоторым данным в США свою деятельность ведут около 900 консультативных комитетов при различных ведомствах, участие в которых принимают свыше 60 тысяч человек. Они также могут создаваться по целевому предназначению или по общественному запросу президентом, конгрессом, ведомствами [7, с.61].

В Великобритании вневедомственные государственные структуры (non-departmental public bodies) классифицируются в зависимости

от тех органов, при которых они образованы. Выполняя роль совещательно-консультативных объединений граждан при кабинете министров, казначействе, правительстве Шотландии и Северной Ирландии, они не являются частью того или иного государственного ведомства или органа [8]. Наименования этих объединений различны (advisory boards, advisory committees, advisory groups) и не регулируются единым нормативным правовым актом.

Также в Соединенном Королевстве свою деятельность осуществляют консультативные советы, которые оказывают содействия органам власти в принятии решений в сфере защиты прав граждан. Например, Консультативный совет по производственному травматизму (Industrial Injuries Advisory Council), сформированный в 1946 году в соответствии с Законом о национальном страховании [9]. В то же время правовое обеспечение деятельности такого совета предусмотрено Законом об управлении социального обеспечения 1992 года (Social Security Administration Act) [10].

Кроме того, имеются случаи, когда конкретное министерство образует соответствующий консультативный орган, формирование которого не предусмотрено каким-либо нормативным правовым актом. В качестве примера можно привести Консультативный комитет миграции (Migration Advisory Committee), деятельность которого инициирует Министерство внутренних дел Великобритании (Home Office). В состав данного комитета входят экономисты, социологи, а также специалисты по связям с общественностью. Непосредственное финансирование, предоставление поручений по осуществлению профессионального анализа по конкретным вопросам миграционной политики комитету производится министром внутренних дел [11].

В странах континентальной Европы системы аналогов общественных советов значительно отличаются друг от друга. Интересным представляется тот факт, что каждая страна имеет собственный подход к обеспечению прав граждан на участие в управлении государственными делами. Хотя понятие «общественные советы» в законодательстве стран романо-германской правовой семьи встречается редко, механизмы привлечения граждан к принятию решений предусматривают создание таких же по своей правовой природе совещательно-консультативных органов.

Например, в Словении на высшем законодательном уровне закреплено создание и функционирование совещательно-консультативного органа – Национального совета (Državni svet). Со-

гласно статьям 96 и 97 Конституции Республики Словения Национальный совет является представительным органом, состоящим из сорока членов – представителей социальных, экономических, профессиональных и местных интересов. Он обладает правом законодательной инициативы. Кроме того, Национальный совет уполномочен доводить до сведения Национального собрания Республики Словения (высшего законодательного и представительного органа страны) свое мнение по всем вопросам, входящим в компетенцию последнего, а также требовать проведения расследований по вопросам государственной важности. Помимо прочего закреплена и обязанность Национального совета – по просьбе Национального собрания он должен вынести заключение по конкретному вопросу [12].

В Республике Польша налаживание диалога между гражданским обществом и государством регламентировано в том числе Законом об общественно-полезной деятельности и волонтерстве 2003 года (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Нормативный правовой акт предусматривает создание и деятельность Совета по вопросам общественно-полезной деятельности, который выполняет функции совещательного органа при министре, ответственном за проведение социальной политики. В соответствии со статьей 35 в задачи совета входит: высказывание экспертного мнения по вопросам, связанным с применением обозначенного выше закона; высказывание экспертного мнения относительно правительственных правовых актов, которыми регулируется общественно-полезная деятельность и волонтерство; оказание помощи и высказывание экспертного мнения относительно конфликтов между органами государственной администрации и общественно полезными организациями; сбор и анализ информации о проверках и их результатах и т.д. [13]

В соседнем с нами государстве – Республике Казахстан правовой статус и полномочия общественных советов, действующих при государственных органах, унифицирован на федеральном уровне Законом Республики Казахстан «Об общественных советах». Нормативным правовым актом определено, что общественные советы представляют собой консультативно-совещательные и наблюдательные органы республиканского и местного уровня. Они могут быть образованы не только министерствами, но и центральными исполнительными органами, которые не входят в состав Правительства Республики Казахстан.

Формирование общественных советов происходит на республиканском (министерства, органы, подчиненные и подотчетные Президенту республики и т.д.) и местном уровнях. Ко второму относятся советы соответствующей административно-территориальной единицы. При этом функции общественных советов на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрания местного сообщества.

Кроме того, в процессе образования советов и принятия решений относительно их компетенций не могут принимать участие органы непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики Казахстан и органы местного государственного управления [14, с.34].

Таким образом, проведя небольшой анализ и кратко описав особенности правового обеспечения совещательно-консультативных формирований при органах власти в Российской Федерации и зарубежных странах можно сделать следующие выводы:

1. Оценивая внимание со стороны отечественного законодателя и законодателей зарубежных стран, прослеживаются общие общественно-политические тренды на создание общественных формирований, предоставляющих гражданам и отдельным институтам гражданского общества возможность реализации их права на участие в управлении государственными делами в различных сферах общественной жизни.

2. Как в Российской Федерации, так и в упомянутых зарубежных странах деятельность общественных советов (их аналогов) как разновидности совещательно-консультативных органов находится в области административного права. Однако, в представленных иностранных государствах сформировались собственные способы создания общественных советов. Отдельные аспекты и характерные черты их правового регулирования обусловлены различными правовыми традициями, формами государственного правления и устройства, а закрепление правового статуса общественных советов в зарубежных странах происходит на различных уровнях законодательства.

3. Из многообразия источников рассматриваемой правовой дефиниции можно вывести следующее общее определение понятия «общественный совет». Общественные советы (как и их аналоги) – это негосударственные институты, создающие организационные возможности для влияния общества на дела государства, представляющие собой совещательно-консультативные, наблюдательные формирова-

ния и призванные повысить прозрачность принятия решений органами власти.

4. Ключевыми принципами функционирования общественных советов являются их автономность, добровольность, публичность, периодическая ротация, а также осуществление деятельности на общественных началах.

© Тачкин М.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Открытость государства в России – 2022: эксп. доклад / Счетная палата Российской Федерации. М.: Счетная Палата РФ, 2022. – С. 64.

2. Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН. Институт русского языка им. В.В. Виноградова; Отв. ред. Н.Ю. Шведова. М.: Издательский центр «Азбуковник», 2011. – С. 550, 910.

3. Румянцев Н.В. и др. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; под ред. Н.В. Румянцева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. – С. 10.

4. Ухов В.Ю., Прохорова О.В., Дрозд А.О., Каплунов А.И. и др. Административное право: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. – С. 27.

5. Крайній П.І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. – С. 110.

6. The Federal Advisory Committee Act (FACA) Brochure [Электронный ресурс] // U.S. General Services Administration: [сайт]. URL: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/advice-and-guidance/faca-brochure> (дата обращения: 28.01.2024).

7. Саламатов В.Ю. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти: особенности формата взаимодействия бизнеса и власти // «Бизнес. Общество. Власть». – 2018. – № 4 (30). – С 61.

8. Classification of public bodies: information and guidance [Электронный ресурс] // GOV.UK: [сайт]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/classification-of-public-bodies-information-and-guidance> (дата обращения: 28.01.2024).

9. National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965 [Электронный ресурс] // Legislation.gov.uk: [сайт]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/52/enacted> (дата обращения: 28.01.2024).

10. Social Security Administration Act 1992 [Электронный ресурс] // Legislation.gov.uk: [сайт]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/5/contents> (дата обращения: 28.01.2024).

11. Migration Advisory Committee [Электронный ресурс] // GOV.UK: [сайт]. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee> (дата обращения: 28.01.2024).

12. Ustava Republike Slovenije [Электронный ресурс] // Pravno-informacijski sistem: [сайт]. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1#> (дата обращения: 28.01.2024).

13. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Электронный ресурс] // Lexlege: [сайт]. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-dzialalnosc-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie/dzial-i-przepisy-ogolne/4251> (дата обращения: 28.01.2024).

14. Муратова М., Онучко М.Ю. Основные тенденции развития общественных советов в Республике Казахстан // «CHRONOS» мультидисциплинарные науки. – 2021. – Т. 6 #2(52). – С. 34.



Чачхиани Максим Николаевич,
*адъюнкт кафедры административного права
Воронежского института МВД России*

**Правовой стандарт как механизм
минимизации административного усмотрения**

Аннотация: *в статье автором рассматривается правовая природа института «административное усмотрение», его положительное и отрицательное воздействие на правоприменительную деятельность в целом. В статье делается акцент на феномене правовой стандартизации как механизме минимизации негативного влияния административного усмотрения, приводится сравнительный анализ со схожими феноменами и прогнозируется перспектива развития правового стандарта в отечественной системе права.*

Ключевые слова: *административное право; административный процесс; административное усмотрение; правовой стандарт; процедуры; образовательные стандарты; технические стандарты.*

Публично-правовые отношения, по большей своей части, строятся на императивном методе регулирования, поскольку как минимум один из субъектов таких отношения всегда наделен властно-исполнительными полномочиями. Однако, несмотря на весьма широкую нормативно-правовую базу в управленческих отношениях остается весьма большое пространство, которое не урегулировано нормами права. С одной стороны, это является необходимым, поскольку каждое управленческое решения индивидуально и зависит от множества факторов. С другой стороны, решение практических проблем напрямую зависит от наличия и степени разработанности определенных методологических предпосылок, при отсутствии которых практическое действие оказывается или бесполезным, или опасным, порождая результаты неожиданные, а то и вовсе противоположные поставленным целям [1, с. 146].

В случаях наличия в праве определенной правоприменительной процедуры, но при отсутствии ее должной правовой регламентации, субъект применения такой процедуры опирается на свои личные убеждения, нормы морали и нравственности, то есть действует на свое усмотрение. Так, например, п. 49 и п 50 Приказа МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» [2] предусматриваются случаи при которых лицо обязательно подлежит постановке на индивидуальный профилактический учет. В то же время п. 51 настоящего приказа предусматривает случаи, когда лицо может быть поставлено на индивидуальный профилактический учет на усмотрение сотрудника ПДН. Такой феномен в административном праве называется «административное усмотрение».

По мнению Е.А. Чабана административное усмотрение – мотивированная возможность свободного выбора уполномоченным органом государственного управления в лице его должностного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, возможного в будущем правомерного поведения, фактическим основанием которого являются объективные факторы окружающей действительности, основанные на дискреционной специфике полномочий и деятельности данных органов и метода правового регулирования публично-правовых отношений, а также осуществляемые в рамках правового регулирования публично-правовых отношений» [3, с. 39–40].

Постараемся выделить основные критерии представленной категории:

1. Административное усмотрение применимо только к субъектам публичного управления. Оно представляет собой решение которые принимается исключительно публичным органом в лице должностного лица, государственного или муниципального служащего.

2. Административное усмотрение предусматривает свободу выбора. Несмотря на то, что при административном усмотрении решение субъекта управления должно иметь правовую предпосылку, в порядке исполнения этого решения он имеет полную свободу воли и должен опираться только на общепринятые конституционные принципы (законность, защита прав и свобод человека и гражданина и т.д.).

3. Помимо правых предпосылок, административное усмотрение основывается на дискретной специфике деятельности публичного органа и на объективной окружающей действительности.

Мы согласны с мнением автора, но несмотря на это, мы дали бы более простое и понятное определение. Административное усмотрение – это часть деятельности публичного аппарата, которая хоть и имеет правовую предпосылку, но не урегулирована нормами права, в связи с чем осуществляется с опорой на личное мнение и убеждения субъекта управления.

Как уже было сказано ранее, административное усмотрение имеет двойственный характер. С одной стороны, невозможно урегулировать все аспекты публичного управления нормами права, поскольку они охватывают весьма широкий пласт общественных отношений. К тому же, полная регламентация процессуально-процедурной деятельности поставит правоприменителя в такие узкие рамки, при которых он не сможет разрешать правовые споры, принимать и исполнять управленческие решения.

С другой стороны, полностью неурегулированный институт административного усмотрения представляет собой весьма серьезную опасность. Он создает пространство для злоупотребления и превышения должностных полномочий субъектами управления. Усугубляет ситуацию и то, что невозможно определить полный круг общественных отношений, в которых административное усмотрение может себя проявить. В данном случае, для регулирования административного усмотрения необходимо создать условия, при которых наличие правовых рамок позволят исключить должностной произвол с одной стороны, но с другой стороны оставят правовые нормы гибкими, дабы у правоприменителя оставалось пространство для качественного и эффективного исполнения своих полномочий. Для этого целесообразно внедрение в российскую правовую систему института стандартизации.

Правовой стандарт – это основные требования (правила), которые должны соблюдаться всеми административными органами и их должностными лицами в процессе возбуждения и рассмотрения административных дел, принятия, обжалования и исполнения административных решений. Правовой стандарт также называют «Конституция администрирования» [4].

На сегодняшний день правовая стандартизация не получила должного развития в отечественной системе права. Под правовым

стандартом в России понимают совокупность всех правовых норм, которые регулируют отдельно взятые общественные отношения (примером может выступать антикоррупционный стандарт).

По нашему мнению – это не совсем верное понимание стандарта. Наиболее проработанными и эффективными примерами стандартизации являются технические стандарты и образовательные стандарты. Мы не будем останавливаться подробно на каждом из данных видов стандартов, а лишь отметим наиболее общие и целесообразные для нас моменты:

- во-первых, образовательные и технические стандарты имеют законодательные предпосылки, поскольку каждый из них предусматривается в федеральном законодательстве (технические стандарты в Федеральном законе от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», а образовательные стандарты в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

- во-вторых, в отличие от представленных на сегодняшний день в России правовых стандартов, образовательные и технические стандарты имеют формально-определенную форму. Технический стандарт является самостоятельным документом, а образовательный стандарт представлен в виде приказа публичного органа власти. Стоит отметить, что образовательный стандарт носит нормативно-правовой характер, что делает его исполнение общеобязательным, в то время как технический стандарт носит лишь рекомендательный характер;

- в-третьих, технический и образовательный стандарт схожи по своей структуре и содержанию. Они в первую очередь содержат в себе основные принципы и требования к регулируемому стандартном виду деятельности.

- в-четвертых, несмотря на свой небольшой объем стандарт имеет весьма широкую сферу применения, что не только позволяет урегулировать тот или иной вид деятельности, но и привести его к единству на всем правовом пространстве, что в свою очередь практически полностью исключает произвол.

Технические и образовательные стандарты показывают высокую эффективность в сфере их применения, из чего мы делаем вывод о том, что правовой стандарт должен быть выстроен на представленных выше критериях. Своими основными целями он должен иметь:

1) урегулирование общественных отношений и отдельно взятых процедур, которые имеют правовые предпосылки, но не имеют правовой регламентации;

2) обеспечение законности посредством урегулирования процедур, исключая при этом произвол, вытекающий из административного усмотрения;

3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, определяя основные принципы стандартизируемой деятельности;

4) обеспечение эффективности управленческой деятельности посредством правовой адаптации имеющегося законодательства в требования, предъявляемые к конкретному виду деятельности.

Правовая стандартизация конкретного вида деятельности должна входить в компетенцию публичного органа власти, в чье ведение входит этот вид деятельности. Так, например, стандартизация превенции незаконной миграции будет входить в компетенцию МВД России. Направления деятельности, которые носят межведомственный характер могут быть стандартизированы непосредственно Правительством РФ.

Подводя итоги можно сделать следующие выводы:

1. Административное усмотрение носит двойственный характер, являясь в некоторых случаях полезным инструментом, а в некоторых случаях деструктивным.

2. Административное усмотрение хотя и является необходимым звеном правоприменительной деятельности, однако без его правового регулирования могут наступить неблагоприятные последствия.

3. Правовой стандарт является наиболее эффективным механизмом минимизации неблагоприятных последствий применения административного усмотрения и инструментом реализации функции надлежащего публичного управления.

© Чачхиани М.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан / под общ. ред. К. А. Мами; авт. предисл. К. А. Мани. Нур-Султан: Деловой Мир Астана, – 2020.

2. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказа МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // СПС «Гарант».

3. Чабан Е. А. Административное право. В 10 т. Т. 3. Теория административного усмотрения. – Москва. : Евраз. акад. адм. наук, – 2014. – 280 с.

4. Хамедова И. А., Хван Л. Б. Административное право республики Узбекистан. – Общая часть. – с. 418.



Чеченова Ляна Залимовна,
*адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических кадров
Академии ФСИН России*

**Режим обеспечения безопасности
как административно-правовой режим
в пенитенциарной системе**

Аннотация: *рассматриваются вопросы установления и реализации конкретного правового режима в пенитенциарных учреждениях в целях обеспечения безопасности его объектов и обеспечения нормального их функционирования. Автор предлагает рассматривать режим обеспечения безопасности в пенитенциарных учреждениях как комплексный административно-правовой режим, действующий на территории учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в целях поддержания нормального и качественного их функционирования.*

Ключевые слова: *безопасность, обеспечение безопасности, пенитенциарное учреждение, режим, режим обеспечения безопасности.*

Пенитенциарная система современной России входит в структуру органов государственной власти и представляет собой совокупность структурных подразделений, занимающихся обеспечением процесса исполнения уголовных наказаний. Скопление в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы России криминальных элементов общества, приводит к необходимости обеспечения защищенности ее объектов с помощью общих и специальных правовых средств. Затрагивая вопросы защищенности объектов уголовно-исполнительной системы, мы говорим, прежде всего, о вопросах ее безопасности, так как безопасность является одним из основных условий ее нормального и качественного функционирования. Ее обеспечение осуществляется посредством устанавливаемых на территории учреждений и органов уголовно-исполнительной системы пра-

вовых режимов, включающих в себя ряд организационных, правовых и управленческих мероприятий. Таким образом, любой правовой режим генетически взаимосвязан с процессом обеспечения безопасности.

Как правило, вопросы обеспечения безопасности пенитенциарной системы напрямую связаны с ее деятельностью. Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 года, одной из своих целей ставит обеспечение безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы России. На сегодняшний день, отсутствует законодательно закреплённое определение, как безопасности в целом, так и пенитенциарной безопасности, в частности. Его отсутствие на законодательном уровне можно назвать в некотором роде парадоксальным ввиду того, что упоминание его как в ведомственных нормативных актах, так и законодательных прослеживается неоднократно. Например, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации содержит следующие нормы: в ч. 1 ст. 10 и ст. 13 УИК РФ гарантируется личная безопасность осужденных, в ч. 1 ст. 82 УИК указано на обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц. Федеральный закон от 21 июля 1993 г. №5473/1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» содержит статью 12 «Обеспечение безопасности объектов уголовно-исполнительной системы».

В русском языке слово «безопасность» означает состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности. [1, с.41]

Например, Мальцев Н.В. [2, с.15], Дмитриев А.П. [3, с.123] под безопасностью понимают состояние общественных отношений, в котором угрозы и попытки причинения вреда отсутствуют или предупреждаются и пресекаются.

Альтернативного мнения придерживается Бакарджиев Я.В. [4, с. 123], рассматривающий под безопасностью явление и состояние защищенности какого-либо объекта, а также способность не быть опасным для других субъектов.

Исходя из проведённого анализа, термин «безопасность» можно охарактеризовать следующими признаками:

- 1) состояние, явление, процесс, который определяет защищенность объекта;
- 2) защита от различного рода опасностей, имеющих различную природу возникновения.

На сегодняшний день, основные положения в сфере безопасности определены Федеральным законом «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (далее — закон о безопасности). Он определяет, что в обеспечении государственной безопасности приоритет принадлежит федеральным органам государственной власти (прежде всего федеральным органам исполнительной власти).

Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России), являясь федеральным органом исполнительной власти, нацелена на обеспечение безопасности в рамках осуществляемой ей деятельности. Термин «безопасность» пенитенциарной системы России не имеет законодательного закрепления.

Началом исследования вопроса безопасности пенитенциарной системы является учебное пособие А.П. Иванова «Общественный порядок и общественная безопасность в ИТУ», в котором впервые названный автор обозначил понятие «безопасность» и дал ему определение [5, с.32]. А.А. Ткаченко предлагает шире рассматривать данное понятие, а именно «под пенитенциарной безопасностью понимается малоисследованная составная часть юридической безопасности в сфере уголовно-исполнительных отношений, субъектами которых выступают личность, общество и государство». Б.Б. Казак [6, с.45], М.А. Громов [7, с.7] под пенитенциарной безопасностью понимают состояние защищенности сотрудников, осужденных, а также иных лиц и исправительных учреждений от возможных угроз и опасных посягательств.

Гришин Д.А. рассматривает вопросы безопасности пенитенциарной системы, через совершенно новую призму, называя ее «публичной безопасностью», которая характеризуется в качестве структурного элемента системы общественной безопасности в государстве, позволяющей формировать, постоянно поддерживать и обеспечивать состояние защищенности государственных, общественных и личностных интересов от угроз различного рода [8, с. 57-61]

Не умоляя научно-практической ценности всех рассмотренных выше мнений и подходов к вопросам пенитенциарной безопасности, необходимо обратить внимание на наличие принципиальных различий, которые выражаются, прежде всего, в подходе к его определению. На наш взгляд, наиболее широко отражает термин «безопасность» в рамках пенитенциарной системы Р.З. Усеев [9, с.18], который под безопасностью понимает систему механизмов реагирования и предупреждение внутренних и внешних угроз, отрицательно влияю-

щих на уголовно-исполнительную систему и создающих состояние защищенности.

В уголовно-исполнительной системе под угрозами понимается совокупность опасностей, причинами возникновения, которых являются внутренние и внешние факторы, непосредственно влияющие и нарушающие внутреннюю и внешнюю безопасность пенитенциарной системы. Внутренние угрозы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы представляют собой опасности, непосредственным источником которых являются внутренние факторы. Диаметрально отличным видом угроз являются внешние угрозы, которые возникают под воздействием внешних факторов.

Таким образом, безопасность пенитенциарной системы представляет собой состояние внутренней и внешней защищенности объектов уголовно-исполнительной системы, достигаемой с помощью конкретных превентивных мер, образующих определенный механизм правового регулирования.

Механизм правового регулирования безопасности формируется для обеспечения защищенности объектов уголовно-исполнительной системы от внутренних и внешних угроз. При этом такое регулирование осуществляется непосредственно через определенный юридический инструментарий, применение которого осуществляется с целью обеспечения безопасности - правового режима. [10, с.48]

Правовой режим является достаточно широкообъемным юридическим понятием. А.В. Малько и И.С. Барзилова [11, с.36] под правовым режимом понимают порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующихся определенным их сочетанием. Д.Н. Бахрах и С. Д. Хазанов под правовым режимом подразумевают систему правил, юридически закрепленных в нормативных правовых актах, регулирующих определенную деятельность либо отношения между разными субъектами. [12, с.25]

Наиболее близкой на наш взгляд точкой зрения является мнение Н.Ф. Поповой и Н.Н. Поповой, согласно которой под правовым режимом следует понимать особый правовой порядок регулирования, закрепляющий совокупность юридических и организационных средств, применяемых для установления правового состояния и направленный на обеспечение его устойчивого функционирования [13, с.24], добавив от себя, что не только устойчивого, но и стабильного функционирования.

В учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы России деятельность осуществляется в рамках правового режима, который обеспечивает нормальное их функционирование. В ходе исполнения уголовных наказаний возникают разнородные правоотношения, в том числе и административно-правового характера. Некоторые исследователи [14, с.18] высказывают мнение о том, что процесс исполнения наказания не предполагает применение управленческих норм. По этому поводу автор имеет собственную позицию, суть которой заключается в том, что деятельность сотрудников пенитенциарной системы основывается не только на применении норм уголовно-исполнительного законодательства, но и на нормах административного права, что говорит о комплексности данного режима. [15, с.16-20]

Пенитенциарная система осуществляет свою деятельность в рамках правового режима, который устанавливается статьей 85 УИК РФ. Так, под режимом в пенитенциарных учреждениях понимается установленный законом и соответствующими нормативными правовыми актами порядок исполнения и отбывания уголовного наказания, обеспечивающий охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, различные условия содержания в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, а также изменение условий отбывания наказания. На наш взгляд, режим исполнения наказания является своего рода административно-правовым режимом в рамках уголовно-исполнительной системы, который гарантирует нормальное и качественное функционирование учреждений и органов пенитенциарной системы, обеспечивая их внутреннюю и внешнюю защищенность.

Внутренняя и внешняя защищенность объектов уголовно-исполнительной системы осуществляется через полномочия сотрудников пенитенциарных учреждений. В соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 11 октября 2018 года № 211 «Об утверждении Порядка обеспечения безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Министерства юстиции Российской Федерации», сотрудники пенитенциарных учреждений в рамках своей деятельности осуществляют ряд полномочий по обеспечению их безопасности в виде воспрепятствования

неправомерному проникновению на объекты УИС; предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на объектах; защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств и многие другие. Исходя из сказанного, режим в пенитенциарных учреждениях можно назвать административно-правовым режимом обеспечения безопасности, который включает себя признаки административно-правового режима. Данный правовой режим, как и другой иной административно-правовой режим ориентирован на обеспечение защищенности определенных объектов, территорий. Потенциала такого режима достаточно для поддержания порядка, поскольку они обладают значительными превентивными возможностями, создавая условия для предупреждения угроз общественной безопасности.

Кроме этого, в рамках данного правового режима может быть перераспределение полномочий между сотрудниками пенитенциарных учреждений.

Таким образом, режим обеспечения безопасности - это комплексный административно-правовой режим пенитенциарной системы, направленный на обеспечение безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, сопровождаемый применением в необходимых случаях правовых средств в виде запретов, ограничений и иных мер принуждения. Режим обеспечения безопасности является правовым режимом, который фактически гарантирует нормальное и устойчивое функционирование учреждений и органов уголовно-исполнительной системы России и характеризуется следующими признаками:

- назначение, функции и требование режима;
- распределение полномочий между сотрудниками пенитенциарных учреждений;
- порядок функционирования и взаимодействия пенитенциарных учреждений.

© Чеченова Л.З., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1997. – 3423 с.
2. Мальцева Н.В. Правовое регулирование обеспечение безопасности потерпевших и свидетелей из числа осужденных к лишению свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук - Рязань, 2007. - 27 с.

3. Дмитриев А.П. Методологические основы общей теории национальной безопасности // Общая теория безопасности. М., 1994. 338 с.
4. Бакарджиев Я.В. Пенитенциарная безопасность: теоретико-правовой анализ понятия//Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика: материалы III Международной научно-практической конференции (22-23 июня 2012 г.). -Самара: Изд-во Самар. юрид ин-та ФСИН России, 2013. С. 15-19.
5. Усеев Р.З. Обеспечение безопасности уголовно-исполнительной системы: теоретико-правовые и организационные аспекты: монография - Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2017. 220 с.
6. Казак Б. Б. Безопасность уголовно-исполнительной системы: монография / под ред. С. Н. Пономарева, С. А. Дьячковского. – Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2001. –324 с.
7. Громов М. А., Селиверстов В. И. Правовые и организационные вопросы обеспечения безопасности работников ИТУ. – Рязань: РВШ МВД СССР, 1991. – 91 с.
8. Гришин Д.А. О мерах государственного принуждения, обеспечивающих публичную безопасность уголовноисполнительной системы // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 57-61
9. Усеев Р. З. У 74 Обеспечение безопасности исправительных учреждений: учебное пособие / Р. З. Усеев – Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2015. – 220 с.
10. Щербаков А.В. Теоретические, организационные и правовые основы правоохранительной деятельности уголовно-исполнительной системы в механизме обеспечения государственной и общественной безопасности России : монография / А. В. Щербаков. – Псков : Псков. филиал Академии ФСИН России, 2021. – 128 с
11. Малько А.В., Барзилова И.С. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монография / Под ред.: Барзилова И.С., Малько А.В. - М.: Юрлитинформ, 2012. - 416 с
12. Упоров А.Г. Административно-правовые режимы как составляющая безопасности в учреждениях уголовно-исполнительной // Вестник Кузбасского института. 2015.№4 . С.25.
13. Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. 143 с.
14. Одинцов А.И. Правовые и организационные основы информационного обеспечения управления в Федеральной службе испол-

нения наказаний, автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11 / Одинцов Александр Иванович; [Место защиты: Акад. права и упр. Федер. службы исполнения наказаний]. - Рязань, 2008. - 25 с.

15. Чорный В.Н., Сенатова Е.В. Административно-правовые режимы в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2021. № 4. С.16-20.



Яхонтова Олеся Сергеевна,
доцент кафедры криминологии
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

К вопросу об основных административно-правовых средствах антикоррупционной деятельности

Аннотация: *противодействие коррупции остаётся одним из приоритетных направлений государственной политики России. Коррупция, являясь одной из угроз национальной безопасности страны, порождает необходимость применения действенных мер по предупреждению коррупционных правонарушений. В связи с этим, предупреждение коррупционной преступности является одной из основных национальных задач, так как коррупция оказывает непосредственное влияние не только на внутреннюю безопасность государства, но и на авторитет органов власти.*

Ключевые слова: *коррупция, противодействие, право, предупреждение, политика.*

Коррупционные проявления, очевидно, сегодня воспринимаются в качестве одной из наиболее деструктивных проблем поступательного развития общества и государства, что декларируется на всех уровнях не только системы государственной власти, но и в обществе. Коррупция является одним из множества факторов, затормаживающих прогресс, препятствующих развитию общества, решению множества важнейших национальных задач, как в области экономики, политики, так и в правоохранительной сфере.

Представляя собой одно из самых негативных социальных явлений, коррупция крайне негативно влияет на ослабление государственных институтов, институтов гражданского общества, а также институтов власти и управления. Это не может не отражаться и на органах внутренних дел, где, к большому сожалению, эти проявления встречаются не редко, что, в свою очередь существенно влияет как на их авторитет в обществе, так и на саму эффективность деятельности.

Это неминуемо ведет к подрыву основ государственности и существования самого государства.

Надзорные органы систематически публикуют сведения о коррупционных проявлениях, свидетельствующих о довольно большом удельном весе преступлений коррупционной направленности в общей массе преступлений и правонарушений, что с учетом погодовой статистики не может не вызывать серьезной озабоченности. На этом фоне административно-правовые средства антикоррупционной деятельности занимают одно из центральных мест в системе противодействия коррупции в России.

Правовые средства антикоррупционной деятельности, не смотря на свою достаточную разработанность, не носят и не могут носить исчерпывающего перечня способов. Это обуславливается, прежде всего, динамикой развития государства и общества, появлением все новых угроз нормальному поступательному прогрессу как внутри страны, так и за её пределами. При этом, система административно-правовых средств в достаточной мере позволяет снижать рассматриваемое явление и его последствия.

Однако, простое перечисление этих способов в действующем законодательстве не приведет автоматически к исполнению средств на практике. К каждому прописанному нормативным актом средству борьбы с коррупцией должен прилагаться практический механизм реализации данного средства.

Одним из важнейших нормативных актов, направленных на регулирование антикоррупционной деятельности, является Указ Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию коррупции» от 19.05.2008 N 815 (ред. от 25.01.2024). Можно отметить, что в соответствии с Указом образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (пункт 1 Указа).

В обозначенном документе установлены основные задачи Совета по противодействию коррупции, обязанности Совета и его права. Именно Совет должен координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации антикоррупционной деятельности. Уже сам факт наличия подобной структуры и постановка перед ней совершенно конкретизированных задач говорит о должном уровне внимания со стороны высших органов власти государства к рассматриваемой проблематике.

Коррупция как явление в системе государственных, в том числе и правоохранительных органов включает в себя разнообразные противоправные деяния. Суть коррупции заключается в принятии сотрудниками государственных органов лично или через посредников имущественных благ, осуществление должностных злоупотреблений с использованием статуса. При этом коррупция является преступным деянием для двух сторон, в частности, преступным является подкуп государственного служащего физическими или юридическими лицами.

Современное состояние административно-правовых средств антикоррупционной деятельности в России характеризуется следующими особенностями. Государство в лице государственных органов, и в том числе правоохранительных органов, разрабатывает систему мер, направленную на противодействие коррупции. Противодействие коррупции выражается в сформированной антикоррупционной политике по трем направлениям [1]:

1) деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по предупреждению коррупции, то есть профилактика коррупции – направление, которое включает анализ и устранение причин коррупции, на что направлены многочисленные исследования;

2) деятельность органов государственной власти, в особенности правоохранительных органов по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений коррупции (борьба с коррупцией);

3) деятельность органов государственной власти по минимизации или полной ликвидации последствий коррупции.

Государственная антикоррупционная политика включает различные средства и механизмы, основными являются – организационные меры (куда включены административно-правовые средства), деятельность по внедрению нормативно-правовых актов, деятельность по разработке и внедрению антикоррупционных программ в различных органах власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что административно-правовые средства являются одной из основных групп средств государственной антикоррупционной политики. При этом также необходимо отметить, что в большинстве случаев речь идет о простом перечислении административно-правовых средств, однако всем перечисляемым средствам не хватает системности.

Кроме отсутствия системности административно-правовым средствам антикоррупционной деятельности довольно часто не хватает механизмов реализации. Другими словами, перечислить, что нужно сделать для искоренения коррупции довольно легко, гораздо сложнее применить перечисляемые методы и средства в антикоррупционной деятельности государственных органов и правоохранительных органов.

В отношении системности можно объединить имеющиеся направления антикоррупционной политики по трем направлениям [2]:

- деятельность по предупреждению коррупции, которая включает набор средств по выявлению и устранению причин коррупции;
- деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений;
- деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В рамках направления профилактики коррупции можно выделить следующие основные средства и методы.

Одним из ключевых направлений является формирование у граждан нетерпимости к коррупционному поведению. Данное направление в Российской Федерации, как показывает практика, является наиболее проблемным. С одной стороны, большинство граждан прекрасно понимает и легко отвечает на вопрос, что коррупция – негативное и опасное явление. Сложнее получить отрицательный ответ на вопрос, даст ли человек взятку ради более быстрого решения дела, ради более выгодного контракта и др. Проблемой в коррупционном поведении является не только берущий взятку, но и тот, кто дает взятку, так как хочет получить либо более быстрый результат, либо получить нечто, что получить законным путем невозможно [3].

Очень важным направлением антикоррупционной политики является отношение граждан и общества к коррупции. Как подчеркивают многие ученые, влияние общества на борьбу с коррупцией всегда было одним из самых эффективных направлений антикоррупционной политики. Общество может существенно повлиять на коррупционные проявления, должно быть сформировано негативное отношение к коррупции.

В сфере антикоррупционной деятельности обязательно проведение единой государственной политики, при этом очень важным является создание механизма взаимодействия государственных и право-

охранительных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции. Не менее важным является налаживание механизма взаимодействия и получения обратной связи от граждан и институтов гражданского общества.

В рамках разработки мер эффективной антикоррупционной деятельности необходимым является принятие законодательных, административных и других мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, граждан к активному участию в противодействии коррупции. В рамках данного направления необходимы активные меры по информированию граждан и формированию негативного отношения к коррупционному поведению.

Ключевым направлением антикоррупционной деятельности является совершенствование системы и структуры государственных и правоохранительных органов, создание и регулирование эффективных механизмов общественного контроля за деятельностью органов [4].

© Яхонтова О.С., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Беруков А.В. Оптимизация организационно-правовой основы противодействия коррупции в России // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2018, Вып. 11. С. 522.
2. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность: учебное пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2020. С.103.
3. Дементьев А.С. Состояние и проблемы организации борьбы с коррупцией. Коррупция и России: состояние и проблемы. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., МВД, Московский ин-т, 2019. Том 1. – С.87.
4. Утешева О.О. Основные направления государственной антикоррупционной деятельности // Вестник Тамбовского университета, 2021, №9 (101). С. 358.



Баталин Александр Владимирович,
*заведующий кафедрой государственного права
Карельского филиала РАНХиГС,
кандидат юридических наук,
Заслуженный юрист Республики Карелия*

Особенности правового регулирования порядка осуществления лесного контроля (надзора) и лесной охраны

Аннотация: *Статья является обзором основных аспектов законодательства, регулирующего контроль и защиту лесных ресурсов. В статье рассматриваются основные нормативные акты, определяющие порядок осуществления лесного контроля и процедуры лесной охраны, а также освещаются актуальные проблемы на практике применения такого контроля и охраны. Автор статьи проводит анализ эффективности существующих механизмов контроля в отношении лесных ресурсов и предлагает практические рекомендации для оптимизации нормативного регулирования, направленного на сохранение и устойчивое использование лесных массивов. Одновременно статья ставит целью ознакомить читателя с актуальными проблемами и вызовами, стоящими перед системой лесопользования, и предлагает решения для совершенствования института лесного контроля и охраны.*

Ключевые слова: *административное законодательство, контроль, надзор, лесная охрана*

В связи со стремительным развитием и совершенствованием частных и публичных правоотношений, использование лесов является одной из самых главных и острых проблем человечества, поскольку ценность леса характеризуется в преобладании огромного количества потребительских свойств и удовлетворении общественных потребностей.

Государственный контроль (надзор) в области лесных отношений является деятельностью, которая направлена, в первую очередь, на

соблюдение лесного законодательства, для предотвращения лесных правонарушений, а также для их выявления и пресечения.

В связи с преобладанием лесных правонарушений и необходимостью решения этих проблем, и существуют такие понятия как лесная охрана и лесной контроль (надзор). Надо сказать, что раньше два этих понятия составляли единую совокупность природоохранительной деятельности и правового регулирования. Конечно, они и сейчас между собой тесно связаны, поскольку речь идет о лесной защите, но с 01.07 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 11.06.2021 года № 170 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 170 – ФЗ), который формально разграничил лесную охрану и лесной контроль (надзор).

Федеральным законом от 29.12.2022 года № 600 - ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» были внесены изменения в пункты 11 и 12 статьи 83 ЛК РФ (далее – Федеральный закон № 600 – ФЗ). Федеральный закон № 600 – ФЗ также разграничил эти два понятия и установил два перечня должностных лиц, которые осуществляют федеральный государственный лесной контроль (надзор) и отдельно лесную охрану.

Порядок осуществления лесного контроля (надзора) установлен Положением № 1098.

Федеральный закон № 248 – ФЗ устанавливает новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля, который содержит ряд положений из Федерального закона № 294 – ФЗ и вносит существенные нововведения, такие как профилактические мероприятия и новые виды контрольных (надзорных) мероприятий.

Вместо распоряжения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, теперь готовится решение о проведении контрольно (надзорного) мероприятия. Форма решения утверждена Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 марта 2021 №151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» (далее – Приказ № 151).

К числу важнейших ограничений следует отнести положение статьи 73 Федерального закона № 248-ФЗ, в которой установлено, что выездная проверка проводится в случаях, если не представляется

возможным оценить соответствие обязательным требованиям без выезда на место.

Для того чтобы, осуществить лесной контроль (надзор) соответствующими лицами, необходимо применить в работе систему оценок и управления рисками причинения вреда (ущерба).

Существует три категории риска причинения вреда или ущерба:

- Значительный риск;
- Умеренный риск;
- Низкий риск (Ст. 12 Постановления № 1098).

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248 -ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выделяет еще категории рисков:

- Чрезвычайно высокий риск;
- Высокий риск;
- Средний риск.

Риск причинения вреда – это вероятность наступления событий, оценка риска представляет собой определение вероятности возникновения риска, а управление риском – это осуществление профилактических и контрольно-надзорных мероприятий соответствующими органами, которые организуют эти мероприятия (сбор, обработка, анализ и учет сведений) (Ст. 23 Федерального закона № 248 – ФЗ).

Критерии отнесения объекта контроля к категориям риска указаны в пункте 13 Положения №1098.

Данные мероприятия проводятся в зависимости от категории риска со следующей регулярностью:

- В отношении объектов контроля, отнесенных к категории значительного риска - один раз в 2 года;
- В отношении объектов контроля, отнесенных к категории умеренного риска - один раз в 3 года;
- В отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска - не проводятся.

Федеральным законом № 248-ФЗ представлены участники лесного контроля (надзора), которые являются:

- контролируемые лица;
- свидетель;
- эксперт;
- экспертная организация;
- специалист.

В сравнении с Федеральным законом № 294 - ФЗ в Федеральном законе № 248 - ФЗ добавились свидетель и специалист. В качестве свидетеля на добровольной основе может выступать лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения при проведении надзорного мероприятия.

Специалист же, может быть привлечен надзорным органом при осуществлении государственного надзора для оказания содействия, в том числе при применении технических средств[1].

Лесной контроль (надзор) осуществляется путем проведения соответствующих мероприятий при взаимодействии с контролируемым лицом и без взаимодействия. На плановой и внеплановой основе.

Положение № 1098 определило, что при осуществлении лесного контроля (надзора) могут проводиться следующие виды профилактических мероприятий:

- информирование;
- обобщение правоприменительной практики;
- объявление предостережения;
- консультирование;
- профилактический визит.

При этом, согласно положениям Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрено, что профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.

Если при проведении профилактических мероприятий государственный лесной инспектор выяснит, что есть угроза причинения вреда или вред уже причинен, то он может согласно части 4 статьи 45 Федерального Закона № 248-ФЗ принять решение о проведении контрольно (надзорных) мероприятий.

Федеральным законом № 248-ФЗ указан перечень контрольно (надзорных) мероприятий, проводимый как при взаимодействии с контролируемым лицом, так и проводимый без взаимодействия с контролируемым лицом.

Кроме того, Федеральным законом № 248-ФЗ установлено, что в целях информационного обеспечения государственного контроля (надзора), создан единый реестр контрольно (надзорных) мероприятий (далее - ЕРКНМ). В данном реестре наряду с информацией о проводимых надзорными органами плановых и внеплановых проверках,

также будут учитываться сведения о профилактических мероприятиях, принятых решениях и действиях должностных лиц при проведении указанных мероприятий.

В случае отсутствия в реестре ЕРКНМ сведений о надзорном мероприятии либо отдельном надзорном действии на момент начала их проведения осуществление таких мероприятий, не допускается.

Государственные лесные инспекторы при необходимости во время контрольно-надзорного или профилактического мероприятия (если нужно определить площадь лесного участка, зафиксировать повреждения лесных насаждений имеют право воспользоваться средствами аудио- и видеозаписи, если это не объекты государственной или иной охраняемой законом тайны.

После вышеперечисленных мероприятий, уполномоченными контролирующими, в зависимости от вида нарушений и категории риска ущерба оформляется Акт осмотра лесного участка, Акт о лесном пожаре, Акт осмотра лесосеки или Протокол об административном правонарушении.

Расчет ущерба регулируется Постановлением Правительства РФ от 29.12.2018 № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства» (далее – Постановление Правительства РФ № 1730).

В настоящее время в соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление Правительства № 336), с 10 марта 2022 года вводится мораторий на проведение плановых контрольно (надзорных) мероприятий и плановых проверок, при осуществлении лесного контроля (надзора), который был продлен до 2030 года.

Но все же, основываясь на п. 3 Постановления Правительства РФ № 336, контрольно (надзорные) мероприятия могут быть осуществлены только в тех случаях, если имеет место быть угрозе причинения вреда жизни граждан, угрозе безопасности государства, угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного или же техногенного характера и только строго по согласованию с органами прокуратуры. Также был введен запрет на принятие мер в отношении контролируемых лиц по результатам контрольно (надзорных) мероприятий.

Приказом Минприроды России от 15.12.2021 № 955 утверждены «Порядок и Нормативы осуществления лесной охраны» (далее – Порядок), который вступил в действие с 08 февраля 2022 года.

Регулярное патрулирование лесов является осуществлением лесной охраны путем осмотра территорий лесного фонда в целях определения состояния лесов и влияния на них природных и антропогенных факторов, а также на предотвращение, выявление и пресечение нарушений гражданами, пребывающими в лесах. Уполномоченные осуществляют патрулирование пешком, немоторизированных средствах передвижения, на самоходных машинах и другое[2].

Руководители и их заместители уполномоченных осуществлять лесную охрану ежегодно до 15 декабря года, предшествующего году осуществления лесной охраны, устанавливают годовое количество патрулирования лесов из расчета на одно должностное лицо, осуществляющее патрулирование лесов не менее 48 патрулирований в год, которое при необходимости может быть увеличено.

Также, ежегодно до 30 декабря года, предшествующего году осуществления лесной охраны, утверждает план-график патрулирования лесов, которым определяется ежемесячное количество патрулирования лесов для лесничеств и карту-схему маршрутов патрулирования лесов для лесничества, в котором также определено, что патрулирование лесов осуществляется патрульной группой, состоящей из двух и более должностных лиц лесной охраны во главе со старшим патрульной группы.

План-график патрулирования лесов включает в себя информацию о количестве патрулирования в каждом месяце по каждому утвержденному маршруту патрулирования.

Карта-схема маршрутов патрулирования лесов включает в себя графическое изображение маршрутов патрулирования лесов[3].

Патрулирование лесов проводится на основании задания на осуществление патрулирования лесов. Должностные лица, утвердившие задание, осуществляют контроль за его исполнением. Если поступил сигнал о лесном правонарушении, патрулирование проводится вне плана-графика и без оформления задания.

В результате такого патрулирования должен быть оформлен Акт патрулирования лесов. Все отклонения от маршрута патрулирования лесов и их причины указываются в акте патрулирования лесов и отражаются на схеме движения по маршруту патрулирования, являющейся приложением к указанному акту.

Должностные лица должны быть обеспечены оружием, предусмотренным и разрешенным лесным законодательством, а также формой установленного образца.

Любые изменения состояния леса, выявленные во время патрулирования, должны быть зафиксированы (Об утверждении Порядка и Нормативов осуществления лесной охраны : Приказ Минприроды России от 15.12.2021 № 955).

В случае обнаружения данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, должностным лицом лесной охраны принимаются меры в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, а в случае выявления признаков уголовно наказуемого деяния должностное лицо лесной охраны незамедлительно информирует правоохранительные органы.

Таким образом, лесной контроль (надзор) осуществляется путем проведения таких контрольно (надзорных) мероприятий как, например, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка и другие мероприятия, на плановой основе и внеплановой, с взаимодействием с контролируемым лицом и без взаимодействия. Но перед тем, как принять решение о проведении таких мероприятий, лесной инспектор должен выяснить, есть ли угроза причинения вреда или причинен ли уже вред путем проведения профилактических мероприятий, таких как, информирование, профилактический визит и другие.

Лесная охрана осуществляется путем регулярного патрулирования леса, осмотр территорий лесного фонда при котором, могут быть обнаружены события административного правонарушения, а также могут быть выявлены признаки уголовно наказуемого деяния[4].

Исходя из вышесказанного, использование лесов имеет огромное значение, острая, важная проблема для всего человечества. Лес – богатство, которое многими гражданами, юридическими лицами используется нерационально, вопреки Конституции РФ и лесному законодательству, в результате чего возникают административные и уголовные нарушения.

Для решения этой проблемы и существуют лесной контроль (надзор) и лесная охрана.

Порядок осуществления лесного контроля (надзора) весьма отличается от осуществления деятельности лесной охраны. Это две разные, разграниченные деятельности, но существуют они вместе. Лесной контроль (надзор) направлен на предотвращение нарушений

граждан и иных лиц лесного законодательства, а лесная охрана – на патрулирование лесов, хотя целью также является выявление, предотвращение и пресечение нарушений.

Постановлением Правительства РФ № 336 в 2022 году был введен мораторий на проведение контрольно (надзорных) мероприятий, который был продлен. В настоящее время патрулирование лесов, защита леса осуществляется только лесной охраной. По нашему мнению, отсутствие полномочий на привлечение лиц к административной ответственности оказывает негативное влияние на проведение профилактических работ должностными лицами лесной отрасли и органами исполнительной власти.

© Баталин А.В., 2024

Список литературы:

1. Мирзоян В.Г. Правовое регулирование охраны и рациональное использование лесного фонда РФ // Трансформация права в информационном обществе : материалы III Всероссийского научно-практического форума молодых ученых и студентов. - Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет. - 2020. – с.443.
2. Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - Москва : Юридическая фирма Контракт, 2022. – с. 213.
3. Кищенко И. Т. Лесоведение и лесная экология: учебное пособие для вузов. - Москва : Издательство Юрайт, 2023. – с.171.
4. Пышьева Е.С. Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве // Актуальные проблемы российского права. -2022. - № 5. – с.214.



Дрогавцева Екатерина Александровна,
*старший преподаватель кафедры конституционного
и международного права Санкт-Петербургского универ-
ситета МВД России,*
кандидат юридических наук

Проблемы реализации нового Положения о паспорте гражданина Российской Федерации

Аннотация: *статья посвящена анализу ключевого нормативно-го правового акта, составляющего фундамент российского права в сфере регулирования вопросов, касающихся правил и процедуры оформления основного документа, удостоверяющего наличие гражданства и личность гражданина Российской Федерации. Автор акцентирует внимание на последних изменениях законодательства, обусловленных вступлением в силу 6 января 2024 года нового Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, а также рассматривает наиболее «острые вопросы», возникающие в ходе правоприменительной деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России. По итогам исследования предложены возможные пути разрешения правовых коллизий.*

Ключевые слова: *паспорт гражданина Российской Федерации; гражданство; документы, удостоверяющие наличие гражданства Российской Федерации; отметка о регистрации и расторжении брака.*

Официальным началом истории института гражданства Российской Федерации формально можно считать дату вступления в силу первого Закона «О гражданстве Российской Федерации»¹, то есть 6 февраля 1992 года. Вместе с тем форма бланка паспорта гражданина Российской Федерации впервые была установлена Постановлением Правительства Российской Федерации лишь 8 июля 1997 года. До этого момента документом, удостоверяющим российское граждан-

¹ В первоначальной редакции – Закон «О гражданстве РСФСР».

ство, являлся вкладыш к паспорту гражданина СССР образца 1974 года или вкладыш к свидетельству о рождении для лиц, не достигших 16-летнего возраста, формы которых были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1992 года № 950 «О временных документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации». Значительный период пробела законодательного регулирования, длиною почти в пятилетие, обусловлен сложными обстоятельствами реформирования правовой системы в условиях становления российской государственности. Положение о паспорте гражданина Российской Федерации подлежало неоднократной редакции со стороны законодателя. Достаточно широкий резонанс среди представителей юридической науки вызвала отмена «обязательности» проставления отметок о семейном положении на страницах основного документа, удостоверяющего личность российского гражданина [1, 2, 3]. Причем новое Положение о паспорте гражданина Российской Федерации отметку о регистрации и расторжении брака также относит к категории диспозитивных, которые могут быть проставлены в паспорте гражданина Российской Федерации по желанию заявителя. Авторы выделяют в качестве негативных последствий такого изменения увеличение количества актов мошенничества при осуществлении сделок с недвижимостью, а также при продаже иной совместной собственности супругов или лиц, ранее состоявших в браке [1, с. 137; 2, с. 172]. В данном контексте отдельного внимания заслуживают проблемы, возникающие в этической области сферы здравоохранения, регулируемой на уровне законодательства. Например, В. В. Повар акцентирует внимание на том, что согласно Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 августа 2020 года к лицу, находящемуся в реанимации, имеют право допустить супруга только при наличии документального подтверждения заключения брака. В такой ситуации иногда имеют значение минуты, а свидетельство о браке может быть утрачено или его место хранения банально неизвестно одному из супругов.

С другой стороны, можно отметить и положительные стороны действующей редакции правовой нормы. В случае объективного рассмотрения под призмой обеспечения дополнительной государственной гарантии реализации конституционного права на личную и семейную тайну и упрощения административной процедуры оформления документа, трансформация представляется актуальной и целесообразной в рамках развития института гражданского общества.

Черета изменений законодательного регулирования не могла пройти бесследно, что привело к принятию 23 декабря 2023 года нового, второго по счету в истории Российского государства, Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца и описания бланка паспорта гражданина Российской Федерации, которое вступило в законную силу 6 января 2024 года. Символичным является предшествующее событие - 28 апреля 2023 года был принят Федеральный закон № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», проект которого находился продолжительное время на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации.

Обратимся к поиску базовых причин последовательного издания новых, имеющих основополагающее значение для миграционного законодательства, нормативных правовых актов.

Во-первых, несмотря на многочисленные редакции, которые были осуществлены в 1999, 2001, 2002, 2003, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2018 и 2021 годах, Положение о паспорте гражданина Российской Федерации 1997 года морально устарело, пережив несколько административных регламентов, регулирующих порядок предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. В свою очередь каждый из административных регламентов максимально «подстраивался» под Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации 1997 года (далее также - Положение), что не всегда является рациональным шагом в условиях мобильности общественных отношений.

Во-вторых, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2023 года обладает чертами кодифицированного нормативного правового акта, так как помимо норм материального и процессуального характера, непосредственно регулирующих вопросы гражданства, содержит отдельные положения о паспорте гражданина Российской Федерации. Например, статьей 9 указанного Федерального закона установлено, что «основным документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации и личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации». При этом действующее на дату вступления в силу Федерального закона Положение 1997 года предусматривало другую интерпретацию определения паспорта

гражданина Российской Федерации. Обращаясь к дословному цитированию Постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года - «паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Таким образом, новое Положение подчеркивает значение паспорта гражданина Российской Федерации, выступающего одновременно в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории России и документа, определяющим предназначением которого является подтверждение факта состояния физического лица в российском гражданстве.

Дополняя обоснование тезиса о прямой взаимосвязи «цепочки» принятия новых нормативных правовых актов, следует отметить то, что Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ впервые установил срок девяносто дней для действия паспорта гражданина Российской Федерации со дня изменения гражданином Российской Федерации в установленном порядке установочных данных, а также в связи с изменением пола. При этом в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации 1997 года допустимый срок для замены основного документа, удостоверяющего личность российского гражданина, при наличии аналогичных оснований без применения штрафных санкций в рамках привлечения к административной ответственности составлял тридцать дней. Таким образом, представляется логичным сделать вывод о том, что в период с 26 октября 2023 года по 5 января 2024 года в России одновременно действовали нормативные правовые акты, которые содержали конфликтующие положения в части регулирования отдельных вопросов, касающихся срока действия основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории России, при наступлении определенных обстоятельств в виде изменения основных сведений о личности. Наличие юридической коллизии, на наш взгляд, является приоритетной причиной принятия нового Положения о паспорте гражданина Российской Федерации. Именно это предопределило введение в новое Положение бланкетной нормы, которая указывает на то, что оно принято в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Подвергая анализу корреляцию новых нормативных правовых актов, обусловленную необходимостью соблюдения принципа иерархичности законодательства, нельзя не сказать о документах, удосто-

веряющих наличие гражданства Российской Федерации, перечень которых закреплен Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 года № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации». К перечню таких документов законодатель относит: паспорт гражданина Российской Федерации, в том числе заграничный паспорт; дипломатический паспорт; служебный паспорт; свидетельство о приобретении гражданства Российской Федерации по рождению; свидетельство о рождении с отметкой, подтверждающей наличие гражданства Российской Федерации; документ, выданный полномочным органом иностранного государства, с отметкой, подтверждающей наличие гражданства Российской Федерации.

В этой связи следует отметить одно из кардинальных преобразований, нашедшее свое отражение в нормах нового Положения о паспорте гражданина Российской Федерации. С 6 января 2024 года обязательным документом, подлежащим предоставлению при документировании паспортом гражданина Российской Федерации в связи с достижением возраста 14 лет, является документ, удостоверяющий наличие гражданства Российской Федерации. В подавляющем количестве случаев этим документом является отметка о наличии гражданства Российской Федерации, проставляемая должностным лицом органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, и заверенная печатью этого органа.

Реализация именно этой нормы представляет наибольшее затруднение в практике правоприменения. Чем же эта трудность обусловлена? На первый взгляд, содержание взаимообусловленных положений имеет высокую степень правовой определенности. Остановимся более подробно на анализе данного аспекта. До 22 ноября 2023 года подлежал применению Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2011 года № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации», согласно которому применительно к рассматриваемой ситуации наличие гражданства Российской Федерации у ребенка, не достигшего возраста 14 лет удостоверялось свидетельством о рождении, в которое внесены сведения: о гражданстве Российской Федерации родителей (единственного родителя); о гражданстве Российской Федерации одного из родителей, если другой родитель является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим либо если место его нахождения неизвестно; о гражданстве Российской Федерации одного из родителей и гражданстве ино-

странного государства другого родителя (если свидетельство о рождении выдано на территории Российской Федерации). Первые два основания подлежали применению вне зависимости от места рождения ребенка. Данный подзаконный нормативный правовой акт значительно упрощал «бюрократические проволочки», исключая возможность отказа в предоставлении той или иной государственной услуги в отношении гражданина Российской Федерации, не достигшего возраста 14 лет, по причине отсутствия дополнительного документа или отметки, удостоверяющих наличие российского гражданства. Таким образом, ввиду отсутствия обязательного требования о необходимости «повторного» удостоверения гражданства со стороны органов государственной власти в период с 2011 года по 2023 год, обращения граждан по вопросу удостоверения наличия гражданства Российской Федерации несовершеннолетним в подразделения по вопросам миграции МВД России были сведены к минимуму.

К какому же выводу мы можем прийти? В настоящее время у подавляющего большинства несовершеннолетних, обращающихся по вопросу документирования паспортом гражданина Российской Федерации впервые, отсутствует документ, удостоверяющий наличие российского гражданства. При этом у сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России в таком случае не имеется основания для проставления соответствующей отметки, так как она не может быть проставлена после достижения гражданином Российской Федерации 14-летнего возраста. В свою очередь нет и основания для принятия к рассмотрению заявления о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации. Ситуация осложнена отсутствием изменений в Административном регламенте по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, в котором до настоящего времени установлены бланкетные нормы, отсылающие к Положению о паспорте гражданина Российской Федерации 1997 года. Времена меняются, законодательство совершенствуется, однако актуальной продолжает оставаться проблема «несвоевременного подзаконного правотворчества» [4, с. 112].

Логичным в данном случае представляется выход в виде осуществления проверки наличия или отсутствия у несовершеннолетнего лица гражданства Российской Федерации. Однако данная процедура, как правило, длительная. Согласно действующему законодательству срок ее проведения составляет до трех месяцев, тогда как срок

рассмотрения заявления о выдаче паспорта не должен превышать пяти рабочих дней. Помимо этого, при осуществлении проверки в отношении несовершеннолетнего обязательному исследованию подлежат основания приобретения гражданства России его родителей; факт наличия у них российского гражданства на момент рождения ребенка. Это обуславливает приобщение к материалам проверки подробных объяснений законных представителей ребенка.

В заявлении о выдаче паспорта подлежат указанию только «фамилия, имя, отчество» родителей, в связи с чем появляется проблематика уже на этапе их идентификации и определения тождественности с лицами, чьи установочные данные совпадают с сведениями, имеющимися в информационных массивах МВД России. В таком контексте говорить о возможности проведения полноценной качественной проверки принадлежности к гражданству Российской Федерации при минимальном сроке, установленном в рамках предоставления государственной услуги по выдаче «внутреннего» паспорта гражданина России, не представляется возможным.

Подводя итоги, хотелось бы предложить несколько вариантов решений, способствующих восполнению правовых пробелов в исследуемой области. Самым простой способ видится в принятии акта подзаконного правотворчества, сопоставимого по содержанию с утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2011 года № 444. Однако на современном этапе развития законодательного регулирования, который имеет четкую тенденцию, направленную на исключение фактов необоснованного документирования паспортом гражданина Российской Федерации, более реалистичным представляется принятие нового Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, который смог бы внести правовую ясность в заявленную проблематику. Как минимум, изменения должны коснуться формы заявления о выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, которую необходимо дополнить более детальными сведениями о родителях, таких как дата рождения, место рождения, основание приобретения гражданства Российской Федерации.

© Дрогавцева Е. А., 2024

Список литературы:

1. Алексеева Ю. С. Отмена обязательной отметки о зарегистрированном браке в паспорте гражданина Российской Федерации: анализ перспектив правоприменения // Новеллы права, экономики и управления 2021: сборник научных трудов по материалам VII международной научно-практической конференции, Гатчина, 26–27 ноября 2021 года. Том 1. – Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2022. – С. 36-39.

2. Тимофеева И. В. Правовые последствия отмены штампа о браке в паспорте гражданина РФ для сделок с недвижимостью / И. В. Тимофеева // Научная сессия ГУАП: Гуманитарные науки: Сборник докладов Научной сессии, Санкт-Петербург, 11–18 апреля 2022 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, 2022. – С. 171-172.

3. Повар В. В. Потенциальные правовые последствия отмены обязательного указания о зарегистрированном браке в паспорте гражданина РФ // Теория и практика социогуманитарных наук. – 2021. – № 3(15). – С. 115-120.

4. Мещеряков А. Н., Ванюшин Я. Л. Решение вопросов гражданства Российской Федерации. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006. – С. 112.



Фадеева Ирина Викторовна,
*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

**Специальные антикоррупционные запреты и ограничения,
установленные для сотрудников органов внутренних дел,
в свете изменения норм антикоррупционного законодательства**

Аннотация: *статья посвящена вопросам определения понятия и содержания отдельных антикоррупционных запретов, ограничений и требований, как элементов антикоррупционных стандартов, которые являются на сегодняшний день одним из действенных механизмов предотвращения коррупционных правонарушений в системе органов государственной власти в целом, и органов внутренних дел, в частности, а так же проблемам их эффективного применения в свете внесения в действующее антикоррупционное законодательство изменений.*

Ключевые слова: *коррупция, антикоррупционные стандарты, запреты, ограничения, органы внутренних дел, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство.*

Установление антикоррупционных стандартов и кодексов поведения – это один из наиболее действенных инструментов предупреждения коррупции в органах государственной власти. Их внедрение, с одной стороны, позволяет ограничить те или иные действия работника, которые чреваты возникновением конфликта интересов, а с другой – создают препятствие для совершения или сокрытия уже имевших место коррупционных правонарушений.

Закрепленные в законодательстве специальные антикоррупционные стандарты применяются к служащим конкретного вида государственной службы, отражая специфику той или иной служебной деятельности и существенно ограничивая возможность использования службы в личных интересах. Такие стандарты представляют собой

«единую систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в соответствующей области деятельности» [1, с. 137].

Однако на практике положительный результат от применения ограничений и запретов достигается не всегда. Их продуктивность зависит от множества различных факторов, включая характер коррупционных проявлений. Политика противодействия коррупции и оценка результатов такой деятельности за последние годы свидетельствуют о влиянии на уровень коррупции не только личных мотивов, но и социально-экономической обстановки в стране. Поэтому важно соблюсти баланс между устанавливаемыми запретами и ограничениями, и эффективностью профессиональной деятельности.

В системе органов внутренних дел эффективное противодействие коррупции основано на специальных стандартах, закрепленных в Федеральных законах № 342-ФЗ [2] и № 3-ФЗ [3], взаимосвязанных с положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» (в частности, ст. 12.1.) и Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» (ст. 16-20), в части применения их к сотрудникам полиции.

При этом важно понимать, что совершение сотрудниками ОВД коррупционных преступлений влечет за собой деформацию общественных отношений между населением и государственными органами в лице полиции, в результате которой они приобретают статус неправовых. При этом их значимость существенно возрастает по сравнению с национальными интересами [4, с. 185]. В связи с этим установление антикоррупционных стандартов в органах внутренних дел предопределено достижением следующих целей:

- нормативно-правовое закрепление признаков коррупционного поведения;
- применение механизмов привлечения к ответственности за нарушения;
- недопущение неправомерного, не отвечающего требованиям профессионализма поведения;
- недопущение конфликта интересов.

Одним из важнейших инструментов предупреждения коррупции в органах государственной власти является выявление и урегулирование конфликта интересов, представляющего собой ситуацию, при которой сотрудник получает возможность использовать предоставленные ему полномочия и ресурсы не для выполнения своих служеб-

ных обязанностей в интересах госоргана (службы), а для получения непредусмотренной выгоды для себя или для лиц, связанных с ним родственными, имущественными или иными отношениями. Высокая значимость использования данного инструмента обусловлена возможностью выявить данную ситуацию до совершения коррупционного правонарушения и своевременно принять надлежащие меры реагирования.

В качестве ограничения, нацеленного на недопущение возникновения конфликта интересов в полицейских структурах, выступает положение ч.1 ст. 29 ФЗ «О полиции», содержащее запрет на замещение должностей по службе, если оно связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, связанным близким родством, свойством или же данные лица состоят в иных близких отношениях.

Среди специальных антикоррупционных стандартов можно выделить положение Приказа МВД РФ № 658 [5], которым предусмотрен запрет на получение услуг иностранных банков и владение иностранными финансовыми инструментами для сотрудников (работников), занимающих руководящие должности, а также имеющих доступ к государственной тайне или работающих в сфере специальной техники или связи, нацеленной на взаимодействие с иностранными представителями.

Запреты и ограничения, связанные с получением и дарением различного рода вознаграждений и подарков, регулируются постановлением Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10[6], а в системе МВД России – приказом МВД России от 1 июня 2017 г. № 334[7], в котором устанавливаются правила обращения подарков в рамках протокольных мероприятий.

Получение подарка в определенной степени ставит работника в зависимое от дарителя положение, делая его обязанным последнему, поэтому подарки часто используются для установления и поддержания неформальных, в том числе коррупционных отношений. В связи с этим государственные служащие, в т.ч. сотрудники ОВД, не могут принимать какие-либо подарки и вознаграждения от физических и юридических лиц, за исключением тех, что получены, например, по случаю дня рождения, трудовой юбилейной даты от друзей и коллег и т.п. и стоимость которых не превышает трех тысяч рублей. В случае получения подарков в рамках протокольных мероприятий, служеб-

ных командировок и иных официальных мероприятий, они подлежат сдаче – передаче в собственность МВД России.

В целях реализации антикоррупционной политики используются различные методы и средства противодействия коррупции, в том числе и в рамках использования программно-целевого метода. Это предполагает выполнение конкретных программ государственного стратегического планирования по противодействию коррупции. Программы позволяют увязать цели и задачи конкретной деятельности и мер ее совершенствования с конкретными показателями достижения результатов на основе определенных критериев, в соотношении с конкретным перечнем ресурсов и исполнителей. Использование программного подхода позволяет достичь конкретных целей.

Одной из мер противодействия коррупции и иным противоправным действиям в системе полиции, является морально-психологическая подготовка сотрудников, реализация которой нацелена на выработку у сотрудников ОВД навыков устойчивости к деструктивным информационно-психологическим воздействиям. Организация психологической работы, в соответствии с Приказом МВД России от 25 декабря 2020 г. № 900 «Вопросы организации морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», возложена на руководителей (начальников) органов, подразделений и организаций системы МВД. В рамках осуществления психологической работы особое внимание уделяется морально-психологическому состоянию и подготовке как поступающих на службу в органы внутренних дел кандидатов, так и выполняющих оперативно-служебные задачи сотрудников, в том числе в особых условиях, в целях поддержания их нравственно-волевых и профессиональных качеств.

Нарушение законодательных запретов, требований и ограничений, установленных для сотрудников (работников) в целях предупреждения коррупции, являются основанием для применения к ним дисциплинарных взысканий. При этом в системе применения мер дисциплинарного воздействия, в отношении сотрудника ОВД, при условии несоблюдения запретов и ограничений, наиболее строгой мерой санкционного характера, которая применяется сравнительно недавно, является увольнение со службы по основанию утраты доверия. Одним из условий применения к сотруднику данной санкции является уличение его в коррупции.

С июля 2023 года вступил в силу закон [8], согласно которому государственные (муниципальные) служащие, а также ряд иных лиц могут освобождаться от ответственности за несоблюдение антикоррупционного законодательства. Соответствующие поправки были внесены в ряд законодательных актов, в том числе регламентирующих прохождение государственной, муниципальной, военной службы, службы в органах внутренних дел и др. Нововведением является нормативное закрепление ситуаций, когда в силу непредвиденных обстоятельств лицо не выполнило обязанности по противодействию коррупции, не соблюдало антикоррупционные ограничения и запреты или нарушило требование предотвратить или урегулировать конфликт интересов. Непредвиденными обстоятельствами новая редакция ст. 13 ФЗ «О коррупции» признает чрезвычайные и непредотвратимые обстоятельства, которые невозможно было ни предвидеть, ни избежать, ни преодолеть. К числу таких обстоятельств закон отнес, например, пожары, стихийные бедствия, массовые заболевания и т.п.

При этом оценивать подобные обстоятельства и устанавливать причинно-следственную связь между ними и несоблюдением установленных стандартов должна комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих. Именно ее решение будет определяющим в вопросе освобождения лица от дисциплинарной ответственности.

Согласно п. 6 ст. 13 указанного ФЗ, лицо в течение 3 рабочих дней со дня, когда ему стало известно об особых обстоятельствах, обязано подать в комиссию уведомление, а также подтверждающие документы и информацию. Если **форс-мажор** не позволяет уложиться в установленный срок, уведомление должно быть подано не позднее 10 рабочих дней со дня его прекращения. Устранить нарушения предстоит в течение месяца со дня, когда прекратится действие обстоятельств.

Следует отметить, что указанные новшества разделили мнения экспертов. Одни считают, что подобная «мелочная регламентация освобождения власть имущих от дисциплинарной ответственности из-за действия непреодолимой силы не отвечает масштабу вопроса и распространенности явления “вынужденной коррупции”»[8]. Кроме того, вызывает недоумение и порядок констатации воздействия форс-мажора, в частности, на судей. «Для государственных и муниципальных служащих “причинно-следственная связь между возникновением этих обстоятельств и невозможностью соблюдения... ограничений,

запретов и требований” устанавливается комиссией “по соблюдению требований к служебному поведению”. Судья же просто уведомляет о действии на него непреодолимой силы суд, в котором трудится...т.е. фактически судьи освобождаются от ответа за сомнительные поступки, что нельзя признать удачным»¹.

Другие эксперты считают, что несоблюдение антикоррупционного законодательства может быть следствием обстоятельств, не зависящих от служащего (например, в связи с военными действиями в некоторых регионах страны, из-за которых люди вынуждены оставлять места своего проживания и, соответственно, работы). Поэтому «внешение изменений в антикоррупционные законы при объективно существующих препятствиях в выполнении установленных ими требований негативно сказалось бы на правоприменительной практике в силу презумпции вины лиц, для которых установлены антикоррупционные ограничения, запреты и требования»².

© Фадеева И.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Уткин В.А. оптимизация мер противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 137-146.

2. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

4. Лукашин М.В. Предупреждение коррупции в полиции как фактор сдерживания угрозы национальной безопасности // Эпомен. 2020. № 48. С. 180-185.

5. Приказ МВД России от 03.06.2015 № 658 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, осуществление

¹ Чиновники смогут не соблюдать установленные для них Законом о коррупции ограничения и запреты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.advgazeta.ru/novosti/chinovniki-smogut-ne-soblyudat-ustanovlennyye-dlya-nikh-zakonom-o-korrupsii-ogranicheniya-i-zaprety/> (дата обращения 28.01.2024).

² Там же.

полномочий по которым предусматривает участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

6. Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

7. Приказ МВД России от 01.06.2017 № 334 «Об утверждении Порядка сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)».

9. Федеральный закон от 10.07.2023 № 286-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Черепанова Юлия Евгеньевна,
*старший преподаватель
кафедры административного права,
Санкт-Петербургского университета МВД России*

К вопросу о лицензионном контроле деятельности в сфере защиты информации

Аннотация: *в статье проанализированы новеллы законодательства по вопросу осуществления лицензионного контроля в сфере защиты информации, обозначены проблемы нормативного регулирования данной деятельности и вопросы, связанные с реализацией принципа транспарентности государственного управления в названной сфере.*

Ключевые слова: *защита информации, лицензирование, лицензионный контроль, государственная услуга, «регуляторная гильотина».*

Нормативно-правовое регламентирование деятельности по лицензированию и проведению лицензионного контроля в сфере защиты информации за последние годы не раз подвергалось изменениям. Всего три года назад нами отмечались серьезные сдвиги в регулировании ведомственными актами ФСБ России данной процедуры в сфере защиты конфиденциальной информации. Однако ноябрь 2022 года принес в сферу лицензирования перемены, кардинально изменившие ситуацию с лицензированием деятельности по защите информации и с осуществлением в этой сфере лицензионного контроля. Именно тогда в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (в ред. 31.07.2023) были внесены изменения, которые исключили и до того не самую прозрачную сферу деятельности из перечня видов государственных и муниципальных услуг, причем это было сделано не по виду услуги, а по органам, которые её оказывают. Сфера деятельности, связанная с защитой информации, оказалась таким образом пол-

ностью исключена из «реестровой модели» оказания государственных и муниципальных услуг [1, С. 110]. Это решение позволяет прекратить дискуссию о правомерности или сомнительности обозначения деятельности органов государственной власти по предоставлению лицензий на осуществление деятельности по защите информации в качестве государственной услуги [2], однако ставит новые вопросы перед участниками таких правоотношений и заинтересованными исследователями.

Для соискателя лицензии в сфере защиты информации признание деятельности Федеральной службы безопасности России и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю не являющимся предоставлением государственной услуги, на первый взгляд, не означает больших перемен. Связано это с тем, что «регуляторная гильотина» не затрагивает сферу обеспечения информационной безопасности [3, С. 156], и обязательные требования в соответствии с положениями п. 4 статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" (в ред. 24.09.2022) в этой сфере не применяются. По-прежнему, лицензирование деятельности в сфере защиты государственной тайны осуществляется в соответствии с положениями Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. 04.08.2023) и регламентируется положениями Постановления Правительства РФ от 15.04.1995 № 333 (в ред. 03.02.2023) "О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны", которые подразумевают множество исключений из общих правил лицензирования, и неоднократно раскритикованные различными авторами, нечетко сформулированные лицензионные требования и условия. По-прежнему, лицензирование остальных видов деятельности в сфере защиты информации регламентируется положениями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. 04.08.2023), и здесь лицензионные требования и условия куда более четко конкретизированы в соответствующих, утвержденных Правительством РФ, Положениях о лицензировании.

Однако первоначальное ощущение стабильности процедур лицензирования деятельности в сфере защиты информации оказывается

обманчивым. Просто вопросы возникнут позже. И связаны они будут не столько с выдачей лицензии, сколько с неизбежными в отношении лицензиата мероприятиями по лицензионному контролю, в регламентации которого законодатель умудрился нас серьезно запутать. В рамках проведения административной реформы, связанной с применением «регуляторной гильотины», законодатель принял несколько изменений, затрагивающих осуществление лицензионного контроля, но они, как мы отметили выше, на интересующую нас сферу не распространяются. А вот какие правила распространяются, хотелось бы разобраться.

Начнем с того, что до 31 декабря 2024 года при осуществлении лицензионного контроля в сфере защиты информации в соответствии с положениями п.п. и, к, л, м, н части 1 статьи 26.3 действует Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (в ред. 24.07.2023). И в соответствии с его положениями лицензионный контроль в интересующей нас сфере будет осуществляться на основе трёх ведомственных приказов – Приказа ФСБ России от 25.03.2023 № 142 "Об установлении сроков и последовательности административных процедур при осуществлении органами федеральной службы безопасности лицензионного контроля за видами деятельности, предусмотренными пунктами 1 - 3 и пунктом 4 (в пределах компетенции ФСБ России) части 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", Приказа ФСТЭК России от 01.06.2023 № 107 "Об утверждении сроков и последовательности административных процедур при осуществлении Федеральной службой по техническому и экспортному контролю и ее территориальными органами лицензионного контроля за деятельностью по технической защите конфиденциальной информации" и Приказа ФСТЭК России от 01.06.2023 № 108 "Об утверждении сроков и последовательности административных процедур при осуществлении Федеральной службой по техническому и экспортному контролю и ее территориальными органами лицензионного контроля за деятельностью по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации (в пределах компетенции ФСТЭК России)". Во всех трех названных приказах срок их действия ограничен той самой датой – 31 декабря 2024 года. А что же дальше?

Интересно, что ответить на этот вопрос легче всего именно в вопросе защиты наиболее строго охраняемой информации – государственной тайны. Поскольку именно в этой сфере порядок осуществления государственного контроля регламентирован новым нормативным актом – Постановлением Правительства РФ от 26.10.2023 № 1784 "Об утверждении Правил осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны", вступающим в силу в мае 2024 года. Что же касается других видов лицензионного контроля в сфере защиты информации, то здесь ситуация огорчает своей загадочностью. Поскольку и в части 2 статьи 19.2 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в ред. 04.08.2023) законодатель определяет порядок осуществления лицензионного контроля в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и нормативными правовыми актами ФСБ России и ФСТЭК России в пределах их компетенции. До 1 июня 2023 года действовали Приказы ФСТЭК России от 20.07.2012 № 89 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации" (в ред. 21.12.2016) и от 20.07.2012 № 90 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации" (в ред. 21.12.2016), которые были отменены Приказом ФСТЭК России № 106 от 01.06.2023. Следует отметить, что при наличии действующего федерального закона, принятие отдельных НПА, регулирующих порядок осуществления лицензионного контроля, не выглядело необходимым, а в условиях близкого окончания срока его действия, неопределенность правовой регламентации данной деятельности настоятельно требует.

Поскольку это может быть связано с самыми разными причинами и вызвать самые разные последствия – уже сейчас сайт ЦЛСЗ ФСБ

России снова стал похож на телефонный справочник¹, поскольку предлагает для консультации Центра по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России воспользоваться телефонами, не впервые подчеркивая, что принцип транспарентности на деятельность данного органа не распространяется. А сайт ФСТЭК России, возможно, скоро перестанет радовать заинтересованных субъектов возможностью познакомиться с Обзорами правоприменительной практики ФСТЭК России в рамках контроля за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации и деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации за 2021², 2022 год³ и аналогичными документами за последующие годы, обязательность публикации которых предписывалась положениями статьи 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 1680 "Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами", Порядка организации работы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольной деятельности ФСТЭК России, утвержденного приказом ФСТЭК России от 3 октября 2016 г. № 136, и Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, утвержденных протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 сентября 2016 г. № 7.

В результате исключения лицензионного контроля в сфере защиты информации из сферы действия Федерального закона от

¹ <http://clsz.fsb.ru/clsz/license.htm> [Электронный ресурс] Дата обращения – 25.02.2024.

² <https://fstec.ru/dokumenty/vse-dokumenty/prikazy/prikaz-fstek-rossii-ot-24-iyunya-2022-g-n-111> [Электронный ресурс] Дата обращения – 23.02.2024.

³ <https://fstec.ru/dokumenty/vse-dokumenty/prikazy/prikaz-fstek-rossii-ot-29-iyunya-2023-g-n-125> [Электронный ресурс] Дата обращения – 23.02.2024.

31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (в ред. 25.12.2023), в данной сфере больше не являются обязательными такие направления его осуществления, как осуществляемые при взаимодействии с контролируемым лицом:

- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр.

А также осуществляемые без взаимодействия с контролируемым лицом:

- 1) наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- 2) выездное обследование.

До конца текущего года могут быть использованы только предусмотренные прекращающим своё действие законом выездная и документарная проверка, а также контрольная закупка, но формы лицензионного контроля, которые смогут применяться впоследствии, от этого более понятными не становятся. В этой связи следует отметить, что отсутствие четкой регламентации действий проверяющих не может считаться приемлемым, особенно в контексте реализации принципа транспарентности, который в соответствии со всеми действующими ныне правилами позволяет оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти. Кроме того, как отмечает С.М. Зырянов, «тенденция к ограничению свободы усмотрения инспекторов контрольно-надзорных органов и регламентация их деятельности также связаны с противодействием коррупции» [4, С. 123]. А в сфере защиты информации на текущий момент наблюдается полный отказ от регламентации процедур лицензионного контроля, что может препятствовать сокращению коррупциогенных факторов в этой значимой для государства сфере.

Следует отметить, что складывающаяся ситуация в рассматриваемой сфере противоречит сразу трём задачам, сформулированным в Приоритетной программе "Реформа контрольной и надзорной деятельности"¹

- регламентация организационных процессов контрольно-надзорной деятельности;

¹ Паспорт приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности" (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12) (ред. от 30.05.2017) <https://knd.ac.gov.ru/documents/> [Электронный ресурс] Дата обращения – 25.02.2024.

- минимизация степени усмотрения при принятии решений должностными лицами посредством установления четких оснований и критериев принятия решений;

- обеспечение прозрачности, понятности и выполнимости административных процедур.

И это вызывает особую тревогу, поскольку и при достаточной регламентации, мероприятия по контролю и надзору нередко проводятся с нарушением прав контролируемых лиц. Так, Д.С. Фесько приводит обширный анализ судебной практики, свидетельствующий о наиболее типичных случаях таких нарушений [5, С. 17-18].

К сожалению, перспективы осуществления лицензионного контроля в столь значимой для обеспечения национальной безопасности сфере не нашли своего отражения и в утверждённом Распоряжением Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года». Надеемся, что до конца текущего года ситуация с лицензионным контролем в сфере защиты информации прояснится, а пока можем только констатировать, что порядок его осуществления с 1 января 2025 года, к сожалению, выпал из внимания законодателя. Надеемся, ненадолго.

© Черепанова Ю.Е., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Терещенко Л.К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал российского права. 2021. № 7. – С. 110-120.

2. Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. – С. 120-130.

3. Кнутов А.В., Чаплинский А.В. К вопросу о качестве "регуляторной гильотины" (на примере лицензионных требований) // Российский юридический журнал. 2021. № 3. – С. 150-162.

4. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. – М.: КОНТРАКТ, 2023. – 232 с.

5. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: монография / под науч. ред. В.В. Черникова. – Москва: Проспект, 2023. – 224 с.



Алешина-Алексеева Екатерина Николаевна,
*старший преподаватель кафедры уголовного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Охрана интересов кредиторов административно-правовыми и уголовно-правовыми средствами

Аннотация: *охрана интересов кредиторов имеет важное для экономики оставляющее. Законодателем отмечены возможности наказания административной и уголовной ответственностями за нарушения в отношении кредиторов. Приведенные статистические данные указывают на нераспространенность описываемых деяний. Анализ данных видов юридической ответственности позволяет отметить имеющиеся пробелы в охране кредиторов и найти авторские пути их решения, в том числе в виде закрепления административной ответственности за «неуплату средств заемщиком кредитору».*

Ключевые слова: *охрана, защита, кредитор, административная ответственность, уголовная ответственность*

Юридическая ответственность изменчива [1, с. 14]. Об этом не однократно отмечается ведущими деятелями науки и правоприменителями в рамках научных мероприятий [2,3,4]. Охрана интересов кредиторов возможна несколькими способами гражданско-правовыми, административными и уголовными. Все они нашли свое применение и каждое применяется при установлении определенных обстоятельств.

Для противодействия фактам совершения административных правонарушений государство активно применяет различные инструменты экономического, организационного и правового воздействия. Значительное значение в этом процессе придается мерам административной ответственности, которые занимают достойное место среди всех доступных юридических средств воздействия [5 с. 3].

Административная и уголовная ответственность применяются в случаях невозможности урегулировать возврат кредитных средств

или займа в рамках гражданского законодательства. Их разграничении возможно в зависимости от полученной суммы от кредитора

Отмечается, что в случае незаконного получения кредита или займа в сумме до 2250000 рублей наступает административная ответственность по ст. 14.11 КоАП РФ.

В случае незаконного получения кредита индивидуальным предпринимателем или руководителем организации на сумму свыше 2250000 рублей, наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 176 УК РФ.

При злостном уклонении от погашения кредиторской задолженности в размере свыше 2250000 рублей наступает уголовная ответственность, а в случае суммы меньше – никакой.

Следует отметить, что в связи с тем, что административная ответственность изначально была задумана как ответственность, реализуемая «в административном порядке», назначение административных наказаний судьями должно быть исключением, а не правилом[6, с. 521]. Следовательно, административное правонарушение за незаконное получение кредита или займа реализуется в исключительных случаях, приоритетным остается гражданско-правовая ответственность. Некоторые меры гражданско-правовой ответственности включают объем вреда, встречаемого также и при административной и уголовной ответственности. Среди них можно отметить следующие:

- взыскание процентов за пользование чужими денежными средствами;
- взыскание неустойки (пени, штрафа).

За последние несколько лет, одними из распространенных правонарушений и преступлений в сфере экономической и предпринимательской деятельности, деяния за незаконное получение кредита и злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности не стали. Тоже самое можно сказать и об административных правонарушениях. Об этом наглядно свидетельствует нижеприведенная статистика.

Согласно данным, представленным Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации осуждено:

- за преступления, предусмотренные ч.1 ст. 176 УК РФ: в 2017 г. – 71, 2018 г. – 55, 2019 г. – 39, 2020 г. – 16, 2021 г. – 15, 2022 г. – 8, 1 полугодие 2023 г. - 1;
- за преступления, предусмотренные ч. 2 ст. 176 УК РФ: в 2017 г. – 2, 2018– 1 полугодие 2023 гг. – 0;

- за преступления, предусмотренные ст. 177 УК РФ: в 2017 г. – 140, 2018 г. – 137, 2019 г. – 94, 2020 г. – 57, 2021 г. – 81, 2022 г. – 62, 1 полугодие 2023 г. – 38 [7].

Следовательно, сравнивая статистические данные осужденных за незаконное получение кредита и злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности, отмечается преобладание последнего упоминаемого деяния в несколько раз. То есть, в нашем обществе преобладают лица, нежелающие возвращать взятые на себя кредитные обязательства.

Согласно данным, предоставленным сайте Судебной статистики РФ, за правонарушения, предусмотренные ст. 14.11 КоАП РФ подвергнуто наказанию в:

- 2019 г. из 8 рассмотренных административных дел – 6 чел.,
- 2018 г. – 0,
- 2020 г. из 7 рассмотренных административных дел – 3 чел.,
- 2021 г. из 4 рассмотренных административных дел – 1 чел.,
- 2022 г. из 3 рассмотренных административных дел – 2 чел.

[8].

То есть очевидно, административных правонарушений за незаконное получение кредита или займа за последние три года увеличения нет, как и существенного уменьшения.

На сегодняшний день, наблюдается отсутствие единой практики в применении права в России по данному вопросу. Подход к квалификации деяний различается как в каждом регионе, так и в различных органах внутренних дел одного и того же региона.

Злостное уклонение руководителя организации или гражданина от погашения кредиторской задолженности в крупном размере или от оплаты ценных бумаг после вступления в законную силу соответствующего судебного акта если это деяние совершено неоднократно

Хотя и имеются мнения, относительно необходимости предусматривать гражданскую и административную ответственность за экономические преступления в случае экономических последствий [9 с. 47], к которым законодательно относятся и преступления, предусмотренные ст.ст. 176, 177 УК РФ, и лишь при неоднократном совершении правонарушения к уголовной. Полагаем, в данном случае следует отметить, что ранее об отсутствии административной преюдиции за незаконное получение кредита нами уже освещалось [10] и продолжаем ее поддерживать.

Однако, следует отметить, что интересным будет вопрос предложения административной ответственности «Неуплата средств заемщиком кредитор» предложив закрепить ее в ст. 14.11.1 КоАП РФ как: «Уклонение (неуплата) руководителем организации или гражданином от погашения кредиторской задолженности или от уплаты ценных бумаг уважительных причин в нарушение решения суда средств в размере, в соответствии с решением суда, в течение двух или более месяцев со дня возбуждения исполнительного производства, если такие деяния не содержат уголовно наказуемого деяния».

Таким образом, рассмотрев возможные способы охраны интересов кредиторов, делая приоритет на административно-правовые и уголовно-правовые средства, сделано заключение о возможности закрепления административной ответственности за «неуплату средств заемщиком кредитор».

© Алешина-Алексеева Е.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Алексеева, Л. А. Этические основы принципов юридической ответственности / Л. А. Алексеева, А. И. Каплунов // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2023. – № 1(94). – С. 13-19.
2. Каплунов А.И. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) / А. И. Каплунов, В. Ю. Ухов // Административное право и процесс. – 2023. – № 6. – С. 76-84.
3. Каплунов А.И. Международная научно-практическая конференция «актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (26 марта 2021 Г., Санкт-Петербург) / А. И. Каплунов, В. Ю. Ухов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 2(90). – С. 135-143.
4. Каплунов, А. И. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) / А. И. Каплунов, В. Ю. Ухов // Административное право и процесс. – 2023. – № 6. – С. 76-84.

5. Дрозд А.О. Административно-юрисдикционная деятельность, осуществляемая участковыми уполномоченными полиции (по материалам ГУ МВД России по Алтайскому краю): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб, 2012. 26 с.
6. Каплунов, А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения / А. И. Каплунов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16, № 4. – С. 518-524.
7. Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] (дата обращения 21.01.2024).
8. Судебная статистика РФ. Официальный сайт [Электронный ресурс] <http://stat.api-пресс.пф/stats/adm/t/31/s/74> (дата обращения 24.01.2024).
9. Лопашенко Н.А. Льготная уголовная ответственность бизнеса как нарушение уголовно-правового принципа равенства (или Чем преступники-предприниматели лучше других преступников). Российский следователь. №.1 2024. С. 47
10. Алешина-Алексеева, Е. Н. Об административной ответственности за незаконное получение кредита или займа, а также административной преюдиции за незаконное получение кредита / Е. Н. Алешина-Алексеева // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 27 марта 2020 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. – С. 379-382.



Зайцев Дмитрий Игоревич,
*ассистент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Административное усмотрение как объект конституционно-правового воздействия

Аннотация: в статье изучается конституционно-правовое воздействие на административное усмотрение. Показывается, что в Российской Федерации данное воздействие выражается в признании административного усмотрения Конституционным Судом Российской Федерации, обязанностью соблюдения органами исполнительной власти и их должностными лицами при реализации своих дискреционных полномочий основных прав и свобод человека и гражданина, необходимостью учитывать конституционные идеи, ценности и принципы при принятии дискреционных решений, а также в возможности возникновения обстоятельств, при которых осуществление административного усмотрения будет недопустимо.

Ключевые слова: административное усмотрение, дискреционные полномочия, конституционно-правовое воздействие.

Административное усмотрение в Российской Федерации традиционно воспринимается как категория административного права и административного процесса. Об этом свидетельствует множество факторов – от слова «административный» в названии данной категории до административно-правовой специализации подавляющего большинства ученых, изучающих связанные с ней проблемы (Ю.П. Соловья, О.Н. Шерстобоева, К.В. Давыдова и многих других). Однако в последние годы все чаще появляются работы, в которых дискреционные полномочия органов исполнительной власти и их должностных лиц характеризуются не с административно-правовой, а с конституционно-правовой точки зрения, и пальму первенства здесь следует отдать Л.А. Шарниной [1]. Ознакомление с означенными работами позволяет более отчетливо увидеть те грани административного

усмотрения, которые до поры до времени находились в тени из-за предметных и методологических рамок управленческой науки. Именно об этих озаренных новыми лучами научного знания гранях мы и поговорим в настоящей статье.

Но прежде всего, необходимо отметить, что применительно к административному усмотрению было бы не вполне корректно употреблять трафаретно-привычный для академических юристов термин «конституционно-правовое регулирование». Дело в том, что само конституционное право упорядочивает общественные отношения не только, а порой и не столько при помощи установления конституционно-правовых норм и дальнейшей конституционализации соответствующих отраслей национального права, сколько посредством прямого или косвенного влияния *конституционных идей, ценностей и принципов* на различные формы человеческого общения и общежития. Не случайно, отдельные отечественные правоведы были убеждены, что конституционное право – это не правовая отрасль, а «ядро системы права»¹, «базовая корневая часть российского права»² и т.д. Вместе с тем административное усмотрение также не уместается в прокрустово ложе обыденного правового регулирования, потому что его реализация, как правило, индивидуализируется житейским и профессиональным опытом государственного служащего, его политическими и иными взглядами, общекультурным и образовательным потенциалом и пр. [4, с. 19]. Ввиду этого уместным представляется рассуждать не о конституционно-правовом регулировании административного усмотрения, а о *конституционно-правовом воздействии* на него.

Каким же образом претворяется в жизнь это воздействие?

Во-первых, несмотря на то, что дискреционные полномочия в нашей стране не имеют прочного легального закрепления и являются в результате этого *преимущественно доктринальным институтом*, их объективное существование признается на уровне Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлениях КС РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П/2014 и от 17 февраля 2015 г. № 2-П/2015 констатируется, что административное усмотрение имманентно присуще производству по делам об административных правонарушениях и органам федерального государственного надзора. Данная констата-

¹ Рассматривать конституционное право как ядро системы права предложили И.П. Ильинский и В.А. Кикоть в 1976 г. [2, с. 117].

² Определение, данное конституционному праву В.П. Мозолиным [3, с. 80].

ция очень важна для чиновников, которые могут при возникновении необходимости мотивировать свои решения объяснив их собственным усмотрением, тем самым аккуратно перейдя из жесткого и строго очерченного правового поля в практически безграничную область личной практики, полевых наблюдений, сиюминутного настроения и интуиции.

Во-вторых, при реализации дискреционных полномочий органы исполнительной власти и их должностные лица обязаны ориентироваться на соблюдение основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина. В Российском государстве, к сожалению, нередко приключается обратное. Так, С.А. Старостин обращает внимание на то, что «часто принимавшиеся органами публичной власти решения в условиях COVID-19 выходили за правовые рамки, нарушали конституционно установленные права и свободы граждан» [5, с. 200]. Вместе с тем тут не все однозначно, т.к. иногда для обеспечения одних прав требуется попать другие. В том же примере с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции, ученый подчеркивает и позитивные последствия от упомянутых противоправных решений, которые, судя по всему, многократно превосходят причиненный вред. Ввиду этого кажется, что усмотрение из-за самой своей сущности совершенно не приемлет каких-либо раз и навсегда придуманных учеными правил, единожды и на века проложенных законодателем границ (пределов). Постоянное изменение – вот, может быть, главный его признак.

В-третьих, административное усмотрение должно опираться не только на букву, но и на *дух Конституции*. П.П. Серков по данному поводу пишет, что «содержание этого усмотрения всецело зависит от *идейного содержания* правовых норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов» [6, с. 19]. В.В. Черников презюмирует, что Конституцией 1993 г., федеральными законами и международными документами регламентируются и правовые, и *аксиологические* пределы дискреционных полномочий [7, с. 90]. Т.Г. Слюсарева добавляет к лимитам административного усмотрения еще и *конституционные принципы* [8, с. 328]. Мы вынуждены солидаризироваться с позициями исследователей. Действительно, эффективная реализация дискреционных полномочий попросту невозможна без полного уяснения агентом исполнительной власти каталога идей, ценностей и принципов, заложенных в российской Конституции.

В-четвертых, в некоторых ситуациях конституционно-правовая оценка сложившихся обстоятельств обуславливает *недопустимость реализации дискреционных полномочий*, в т.ч. и тогда, когда эти полномочия зафиксированы в законе. В Федеративной Республике Германии для описания подобных казусов используется выражение «сокращение усмотрения до нуля» (нем. *Ermessensreduktion auf Null*) [9, с. 446]. Например, усмотрение нуллифицируется, если при всех вариантах его осуществления, кроме одного, будут нарушены чьи-либо основные права и свободы. Полагаем, что данное правило может охватывать также конституционные идеи, ценности и принципы.

Таким образом, в целом административное усмотрение подвергается комплексному и интенсивному конституционно-правовому воздействию. При этом степень данного воздействия детерминирована как субъективными факторами (правосознанием лица, наделенного дискреционными полномочиями), так и объективными (позитивная и негативная ответственность за принятие дискреционных решений). Задачей государства в этом контексте является гарантированное обеспечение защиты конституционных прав и свобод вне зависимости от дисбаланса между названными факторами.

© Зайцев Д.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шарнина Л.А. Категория усмотрения в конституционном праве. Монография. М., 2017. 240 с.
2. Страшун Б.А. К вопросу о понятии конституционного права // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 117.
3. Мозолин В.П. О макро- и микро-правовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 80.
4. Зайцев Д.И. Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 19.
5. Старостин С.А. Административное усмотрение в деятельности Федеральной службы исполнения наказаний: теоретико-доктринальное осмысление // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17. № 2 (62). С. 200.

6. Соловей Ю.П., Серков П.П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 19.

7. Черников В.В. Административное усмотрение как актуальная проблема теории и практики правоприменения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Складова / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2018. С. 90.

8. Слюсарева Т.Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 328.

9. Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2017. Т. 8. Вып. 4. С. 446.



Темуркаев Магомед Ибрагимович,
юрисконсульт организационно-кадрового отдела
ГБУ «Курчалоевская центральная районная больница»

Формы контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций

Аннотация: *в статье проанализированы актуальные вопросы форм контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций. Обозначена проблема внедрения цифровой (дистанционной) формы реализации данной функции. Автором предлагаются конкретные пути решения проблем, возникающих в сфере осуществления различных форм контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций с учетом процессов цифровизации в данной сфере.*

Ключевые слова: *контроль, надзор, некоммерческие организации, органы юстиции.*

Минюст России и его территориальные органы осуществляют различные виды и формы контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций. Проводимые реформы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, в числе которых Минюст России способствовали изменению их содержания и дополнению новыми видами.

В результате цифровой трансформации контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций, создаются цифровые формы их осуществления в дистанционном формате.

Нельзя не отметить, что в целом реформирование государственного контроля (надзора), привело к некоторым позитивным преобразованиям. В частности, к ним относится отмена устаревших правовых актов, содержащих требования обязательные для исполнения некоммерческими организациями и как следствие снижение административной нагрузки со стороны органов юстиции в отношении некоммерческих организаций в рамках осуществления контроля (надзора).

В целом данные меры позволили не только провести систематизацию правовых актов, содержащих обязательные требования, но и сформировать Единый реестр видов государственного контроля (надзора). В совокупности, реализуемые государством мероприятия по обновлению государственного контроля (надзора), показывают важное значение данных функций в системе государственного управления и потребность в их дальнейшем развитии, в том числе правового регулирования в сфере контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.

Предпосылки для того, чтобы вывести контрольную деятельность органов публичной власти на качественно новый уровень отмечаются учеными [1, с.153], в том числе и с помощью цифровой трансформации, призванной обеспечить эффективность проведения мероприятий федеральными органами исполнительной власти [2, с.32].

В соответствии с п. 32 Административного регламента исполнения Минюстом России функций государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций, на органы юстиции возлагаются следующие формы контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций, а именно: 1) проведение плановых и внеплановых проверок, в том числе осуществление текущего мониторинга за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства; 2) анализ отчетов, источников финансирования некоммерческих организаций и использования ими средств; 3) посещение мероприятий, проводимых некоммерческими организациями.

Обозначенные в Административном регламенте исполнения Минюстом России функций государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций формы контроля (надзора) носят исчерпывающий характер, что с одной стороны позволяет обеспечить единообразие в правоприменительной практике органов юстиции при реализации данных функций. Однако с другой стороны, учитывая процессы внедрения современных цифровых технологий в сферу осуществления государственного контроля (надзора), возникает необходимость в обеспечении открытости данного перечня для включения в него новых дистанционных форм контроля (надзора) органов юстиции за деятельностью некоммерческих организаций.

Вместе с тем, при возникающих проблемных моментах, противоречиях, цифровизация может серьезно способствовать процессам формирования творческого субъекта как созидателя и носителя соци-

ального, расширяющего горизонты собственного осуществления. И цифровизация в правовой сфере, конечно, не исключение [3, с.20].

Подробнее остановимся на такой форме осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций как анализ отчетов о их деятельности.

Так, согласно приказу Минюста России от 30 сентября 2021 г. №185 «О формах и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций», некоммерческие организации предоставляют в Минюст России и его территориальные органы отчет о деятельности и сведения о составе руководящих органов.

Проведенный анализ данного приказа, показывает, что в нем отсутствуют положения относительно возможности подачи в Минюст России отчетов о деятельности некоммерческих организаций, в дистанционной форме с использованием современных цифровых технологий.

Как отмечает, Ю.В. Соболева формирование информационного пространства позволяет обеспечить права граждан на достоверную, объективную, безопасную информацию, а также создание необходимых условий для удовлетворения их потребностей [4, с. 163].

Не вызывает сомнений, что внедрение современных информационных технологий в деятельность по осуществлению контроля (надзора) органами юстиции в отношении некоммерческих организаций является важным и необходимым условием повышения эффективности и создания новых возможностей взаимодействия Минюста России и его территориальных органов с некоммерческим сектором.

В данной связи, представляется что параллельно с «цифровизацией» законодательных актов, необходимо также расширять возможности реализации функций контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций в дистанционной форме, создавая для этого необходимые для использования информационные системы.

Так, в настоящее время как отмечали выше, действует «Информационный портал о деятельности некоммерческих организаций» Минюста России. Данный портал предусматривает широкий спектр возможностей, в частности по ознакомлению с нормативными правовыми актами, регулирующими сферу деятельности некоммерческих организаций, созданию или загрузке уже заполненных отчетов об их деятельности.

Соответственно функционал информационного портала о деятельности некоммерческих организаций, в достаточной степени облегчает работу органов юстиции по проведению проверки отчетов о деятельности некоммерческих организаций, а последним в свою очередь экономит время и средства по формированию и предоставлению данной отчетности в органы юстиции. Вместе с тем, необходимо совершенствовать и создавать новые информационные системы в сфере осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций, которые бы позволили на более качественном цифровом уровне проводить проверочные мероприятия.

Таким образом, учитывая процессы реформирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, в том числе Минюста России, а также цифровой трансформации осуществления контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций, позволяют утверждать о повышении роли цифровых видов и форм осуществления данных функций в обозримом будущем. Создание новых дистанционных форм осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций, является реальностью. Однако практическая реализация данных цифровых новелл нуждается в соответствующей материально-технической и правовой основе, без которых невозможно говорить об эффективности их осуществления.

© Темуркаев М.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мильшин Ю.Н. Цифровизация как важный инструмент контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти // Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан: материалы XIV Международной научно-практической конференции. – Саратов. 2021. – С. 153.

2. Мартынов А.В. Влияние цифровой трансформации на контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти // Международная научно-практическая конференция памяти д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР В.М. Манохина: сборник научных трудов / под общ. ред. А Ю. Соколова. – Саратов. 2021. – С. 32–56.

3. Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: коллективная монография в 2 т. / под ред. Н.Н. Ковалевой; ФГБОУ ВО «Саратов-

ская государственная юридическая академия». – Саратов. 2020. – С. 20.

4. Соболева Ю. В. Цифровизация и принцип гласности в деятельности негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями / Ю. В. Соболева // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции (Саратов, 17-18 октября 2019 года) / под ред. Н.Н. Ковалевой. – Саратов, 2019. – С. 163.



Зареченко Анастасия Олеговна

адъюнкт адъюнктуры

*Санкт-Петербургского университета МВД России,
главный специалист-метролог группы метрологии УОТО тыла
ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области*

**Субъекты и участники административно-правового
регулирования прав на недвижимость в системе МВД России**

Аннотация: автором предлагается разделять субъектный состав регулирования прав на недвижимое имущество в системе МВД России на «субъектов» и «участников». Данный вывод обосновывается тем, что рассматривая регулирование прав на недвижимость в системе МВД России, как, один из видов правоприменительной деятельности, субъектом выступать орган (должностное лицо), наделенное соответствующими полномочиями. С другой стороны, рассматривая деятельность лица как специфическую совокупность правоотношений, то участником регулирования прав на недвижимость в системе МВД России будет являться лицо, обладающее правосубъектностью, которая даёт ему возможность участвовать в определенных правоотношениях, урегулированных нормами административного права, которым может выступать только субъект права, например, кадастровый инженер.

Ключевые слова: субъекты, участники, недвижимость МВД России, административно-правовое регулирование, административное право, органы исполнительной власти.

Центральное место в регулировании прав на недвижимость в системе МВД России занимают должностные лица (органы), наделенные властными полномочиями, и его участники.

Считаем целесообразным для характеристики субъектного состава указанных отношений, возникающих в ходе регулирования прав на недвижимое имущество в системе МВД России, будем использовать термины «участники», либо «субъекты». Для уяснения

соотношения данных терминов и обоснованности их использования, как представляется, необходимо иметь в виду следующее.

Так, если деятельность лица рассматривать как специфическую совокупность правоотношений, то участником регулирования прав на недвижимость в системе МВД России будет являться лицо, обладающее правосубъектностью, которая даёт ему возможность участвовать в определенных правоотношениях, урегулированных нормами административного права, т.е. им может быть только субъект права, например, кадастровый инженер.

В то же время, если рассматривать регулирования прав на недвижимость в системе МВД России, как, например, один из видов правоприменительной деятельности, то субъектом правоприменительной деятельности в данном случае будет выступать орган (должностное лицо), наделенное соответствующими полномочиями. Все другие лица, как заинтересованные, так и незаинтересованные в регулировании прав на недвижимость в системе МВД России, вовлекаемые властной стороной, являются участниками данной деятельности.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что понятие «субъект» охватывает, прежде всего, органы и уполномоченных лиц.

Под субъектом административного права традиционно понимается лицо (гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства) или организация (государственная или негосударственная), которые могут являться участниками (сторонами) регулируемых нормами административного права общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере публичного администрирования [1.].

Право на недвижимость является одним из основных прав собственности в Российской Федерации [2.]. Используемое для нужд органов внутренних дел недвижимое имущество в системе Министерства внутренних дел России является объектом административно-правового регулирования. При этом существует целый ряд субъектов, участвующих в административно-правовом регулировании этих прав.

Учитывая, что МВД России для осуществления своих полномочий, выполнения поставленных перед ним задач использует большое количество объектов недвижимости, является его правообладателем, в структуре предусмотрены специализированные подразделения и отделы, занимающиеся правовым регулированием отношений, связанных с правами на недвижимость.

Основными задачами отделов имущественно-земельных отношений созданных в Управлениях организаций тылового обеспечения

Главных управлений субъектов Российской Федерации являются: оформление имущественных прав на объекты недвижимого имущества, списание, перераспределение, а также прекращение прав на них в случае отсутствия необходимости в дальнейшем использовании в целях оптимизации использования недвижимости в системе МВД.

Управления организаций тылового обеспечения как субъекты административно-правового регулирования прав на недвижимость в системе МВД России осуществляют свою деятельность строго в соответствии с законодательством и нормативными актами с целью обеспечения безопасности и эффективного управления имуществом, находящимся в оперативном управлении и постоянном (бессрочном) пользовании органов внутренних дел. Сотрудники управлений координируют и контролируют работу тыловых служб подразделений и территориальных органов МВД на районном уровне, осуществляют практическую и методическую помощь в вопросах оформления (прекращения) имущественных прав [3].

Кроме того, в системе МВД России субъектами административно-правового регулирования прав на недвижимость являются государственные органы, муниципальные образования, частные и должностные лица, судьи и иные участники судебного процесса, разрешающие споры по вопросам недвижимости.

Одним из основных государственных органов, с которым приходится взаимодействовать сотрудникам органов внутренних дел по вопросам регулирования прав на недвижимость является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, которая осуществляет регистрацию прав на недвижимость и ведет кадастровый учет объектов недвижимого имущества [4, С. 13-16.].

Согласно п. 2 ст. 48 ФЗ «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ всё недвижимое имущество, используемое для нужд органов внутренних дел, является федеральной собственностью. Учет, перераспределение, регистрация и прекращение прав государственного имущества входит в компетенцию федерального органа исполнительной власти в лице Территориального управления (Межрегионального территориального управления) Федерального агентства по управлению государственным имуществом (МТУ Росимущества). Все действия, связанные с использованием и распоряжением объектами недвижимости органов внутренних дел, контролируются и согласовываются с МТУ Росимущества, которое является одним из наиболее значимых субъектов административно-правового регулирования прав на недвижимость в системе МВД России.

По вопросам, возникающим в процессе регулирования прав на недвижимость, сотрудники органов внутренних дел взаимодействуют с исполнительными органами государственной власти субъектов (например, на территории города Санкт-Петербурга все вопросы административно-правового регулирования прав на недвижимое имущество решаются совместно с Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга, Комитетом по строительству Санкт-Петербурга, на территории Ленинградской области – с Ленинградским областным комитетом по управлению государственным имуществом, Комитетом по строительству Ленинградской области), должностными лицами (губернаторами, вице-губернаторами, главами районов, лицами, ответственными за исполнение судебных решений о правах на недвижимость и принятии мер по обеспечению исполнения таких решений), а также администрациями районов, муниципальных образований, межведомственными комиссиями по разрешению споров, связанных с правами на недвижимость, которые рассматривают споры между собственниками и третьими лицами. Все вышеперечисленные категории также являются субъектами административно-правового регулирования прав на недвижимое имущество в системе МВД России и играют важную роль в осуществлении действующего законодательства в этой области.

В тех субъектах Российской Федерации, которые имеют богатое историческое прошлое, достаточно часто распространены случаи, когда органы внутренних дел используют для осуществления своей деятельности здания с исторической ценностью (особняки, усадьбы), признанные объектами культурного наследия. В таких случаях еще одним субъектом административно-правового регулирования прав на недвижимость выступают региональные органы охраны объектов культурного наследия (в Санкт-Петербурге - Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга).

Значимыми субъектами административно-правового регулирования прав на недвижимость в МВД России являются судебные инстанции [5.], которые разрешают споры между сторонами по вопросам собственности на недвижимость, устанавливают факты правообладания, а также выносят решения о возмещении ущерба, причиненного нарушением прав на недвижимость.

Как было сказано ранее, участниками регулирования прав на объекты недвижимости используемые для нужд органов внутренних дел, признаем частных лиц, с которыми приходится взаимодейство-

вать (например, кадастровые инженеры), юридических лиц, осуществляющих сделки с недвижимым имуществом (застройщики), нотариусы, уполномоченные на производство нотариальных действий в сфере недвижимости.

Таким образом, считаем целесообразным с учетом характеристики субъектного состава указанных отношений, возникающих в ходе регулирования прав на недвижимое имущество в системе МВД России, разделять термины «участники» и «субъекты».

Считаем, что рассмотренные нами субъекты и участники, играющих важную роль в административно-правовом регулировании прав на недвижимость в системе МВД России. Они обеспечивают защиту прав собственности, осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства в этой области на каждом этапе и участвуют в разрешении споров, связанных с правами на недвижимость.

©Зареченко А.О., 2024

Список литературы:

1. Волков А.М. К вопросу о субъектах административного права// Вестник МФЮА. 2016. №1. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-subektah-administrativnogo-prava> (дата обращения: 28.02.2024).

2. Цыденов С. П. К вопросу об определении понятия недвижимого имущества // Вестник Московского университета МВД России. 2009. №7. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-ponyatiya-nedvizhimogo-imuschestva> (дата обращения: 28.12.2023).

3. Авдюничева Ю.А. Государственная регистрация сделок с недвижимостью на современном этапе развития законодательства в Российской Федерации // Экономика и право. XXI век. 2016. № 1. С. 13-16.

4. Муратова С.А., Смердина Ю.С. Роль органов внутренних дел в защите права собственности и иных вещных прав // Вестник БелЮИ МВД России. 2014. №2-1. [Электронный ресурс] - Режим доступа <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-organov-vnutrennih-del-v-zaschite-prava-sobstvennosti-i-inyh-veschnyh-prav> (дата обращения: 28.02.2024).

5. Носков И.Ю. Правовое регулирование регистрации прав на недвижимое имущество // E-Scio. 2019. №4 (31). [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-registratsii-prav-na-nedvizhimoe-imuschestvo> (дата обращения: 01.03.2024).



Трифонов Виталий Анатольевич,
*преподаватель кафедры конституционного и между-
народного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Мобильность кадров как средство реализации права граждан на равный доступ к государственной службе

Аннотация: *статья посвящена исследованию влияния мобильности государственных служащих на доступ к государственной службе. В исследовании сделан вывод о том, что мобильность служащих правоохранительных органов оказывает существенное влияние на обеспечение равного доступа граждан к государственной службе. Представлено авторское понимание межведомственной профессиональной мобильности в правоохранительной системе.*

Ключевые слова: *социальная мобильность, профессиональная мобильность, ротация кадров, равный доступ, государственная служба.*

Эффективность органов государственной власти напрямую зависит от кадрового потенциала страны. Для построения долгосрочной кадровой стратегии в сфере государственной службы требуются прозрачные, объективные механизмы отбора, обучения, селекции и ротации государственных служащих, основанные на букве и духе положений части 4 статьи 32 Конституции РФ. Требуется нормативно закреплённый баланс между сбережением опытных кадров на государственной службе и активным вовлечением на государственную службу новых служащих.

В области государственного права данную функцию выполняют механизмы мобильности кадров. Исследование вопросов мобильности государственных служащих правоохранительных органов следует рассматривать сквозь призму социально-психологического и конституционно-правового понимания процесса мобильности государственных служащих, а также установить содержания таких понятий как

«мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность», «ротация кадров».

В буквальном смысле слово «мобильный» означает подвижный. Мобильный человек, т.е. легкий на подъем, не сидящий на месте, быстро ориентирующийся в новой обстановке. Термин мобильность был введен в научный оборот П.А. Сорокиным для характеристики изменений социальной структуры вследствие процесса урбанизации, а также перемещения людей из одного социального слоя в другой. Мобильность населения представляет собой различного рода перемещения людей (путешествия, миграция), а также последствия данных перемещений.

Перемещение людей между социальными слоями называют социальной мобильностью. Социальный аспект понятия мобильности можно рассматривать в разных аспектах. Первый подход сфокусирован на исследовании мобильности между социальными группами и процессах формирования данных групп. Второй подход большее внимание уделяет вертикальной мобильности, ее детерминантам, встречающихся в социальных рейтингах, определяемых профессиональным престижем или «социально-экономическим» статусом [1, с. 170].

Процессы социальной мобильности на государственной службе непосредственно отражаются на эффективности служебной деятельности государственных служащих. Социальная мобильность государственного служащего представляет собой изменение статуса последнего в результате назначения или перевода государственного служащего на другую должность государственной службы. Социальная мобильность может быть вертикальной и горизонтальной. При этом необходимо отметить достаточно высокий уровень организованности государственной службы, обеспечиваемый значительным количеством нормативных правовых актов, регулирующих государственно-служебные отношения. Однако помимо правовой регламентации вопросов мобильности государственных служащих необходимо создание соответствующих организационных и социально-психологических условий [1, с. 173]. Что в свою очередь будет способствовать развитию (повышению интенсивности) мобильности государственных служащих.

С социальной мобильностью непосредственно связано такое понятие, как профессиональная мобильность. По мнению Н.В. Черняковой, под профессиональной мобильностью следует по-

нимать перемещение индивида или профессиональной группы из одной профессиональной позиции в другую. Профессиональная мобильность может быть вертикальной и горизонтальной. Вертикальная мобильность – это перемещение индивида из одного профессионального пласта в другой. Такого рода перемещение происходит на вышестоящий профессиональный пласт и может открывать новые возможности для личностного и профессионального развития государственного служащего. Названный вид профессиональной мобильности бывает восходящим (профессиональный подъем) и нисходящим (профессиональный спуск) [5, с. 63].

Повышение эффективности деятельности государственных органов, в том числе правоохранительных, требует обновления кадровых технологий. Одной из таких технологий выступает механизм ротации государственных служащих, который существует в различных государствах. В Российской Федерации также присутствует ротация кадров на государственной службе. Отличительными чертами ротации по сравнению с переводом или перемещением можно назвать следующие: особый, установленный в законодательстве порядок проведения ротации; принудительный, плановый и периодический характер осуществления ротации. Ротация государственных служащих не только повышает эффективность государственной службы, но и снижает риски возможных противоправных действий коррупционной направленности со стороны государственного служащего [2, с. 34].

Механизм ротации кадров на правоохранительной службе осложнен правовой неопределенностью относительно правоохранительной службы. Действующее законодательство о государственной службе не предусматривает понятие «правоохранительная служба». С 2016 года этот вид государственной службы имеет наименование «государственная служба иных видов». При этом не ясным остается вопрос, какие из иных видов государственной службы можно считать правоохранительными. В связи с этим в настоящем исследовании под правоохранительными органами и соответственно правоохранительной государственной службой подразумевается государственная служба, осуществляемая в таких государственных органах правоохранительной направленности, как: Министерство внутренних дел, Следственный комитет, Прокуратура. Данные государственные органы обладают своими особенностями, но объединяющим началом них выступает правоохранительная сущность.

В эмпирическом исследовании карьерных ориентаций сотрудников правоохранительных органов, проведенном Т.С. Пухаревой и А.В. Рудиной, принимали участие сотрудники Министерства внутренних дел, Следственного комитета и Прокуратуры. Что подтверждает тезис о составе правоохранительной службы и отнесении указанных выше государственных органов к числу правоохранительных.

Процессы кадровой мобильности (горизонтальной и вертикальной) на государственной правоохранительной службе сказываются на эффективности деятельности данных органов. Существует необходимость в оптимизации мобильности кадров на правоохранительной службе в органах внутренних дел, Следственном комитете, Прокуратуре. Другими словами, профессиональная мобильность в правоохранительной сфере следует рассматривать в широком смысле как перемещение государственных служащих (вертикальное и горизонтальное) без карьерных барьеров между названными выше правоохранительными органами.

Оптимизация процессов мобильности кадров в правоохранительной сфере может позитивно сказаться на доверии общества к правоохранительным органам, прежде всего, органам внутренних дел. В целом повысить популярность профессии государственного служащего среди населения. В связи с этим необходимо совершенствование нормативной правовой базы профессиональной мобильности кадров внутри правоохранительной системы (межведомственной мобильности) и повышение ее интенсивности; создание более гибких механизмов повышения мотивации к служебной деятельности в правоохранительных органах, непосредственно не связанных с финансовым обеспечением отдельно взятых государственных служащих.

Воздействие на служащих правоохранительных органов с целью повышения эффективности служебной деятельности (при недостаточных показателях деятельности) осуществляется, как правило, за счет применения дисциплинарных взысканий. Однако представляется целесообразным создание дополнительных позитивных стимулов и повышение мотивации к служебной деятельности.

Карьера сотрудника правоохранительного органа представляется как самостоятельно и осознанно выбранный, социально значимый путь профессионального служения [3, с. 49]. В основе служебной деятельности служащих правоохранительных органов должны быть идеалы служения обществу и государству. Конечно, это не исключает

личных устремлений по карьерной лестнице, потребности в улучшении личного благополучия.

Отдельного внимания заслуживает проблема карьерных барьеров на государственной правоохранительной службе. При выявлении карьерных барьеров на гражданской службе в ходе своего исследования В.И. Шарин приходит к весьма интересному выводу. Данным исследователем подчеркивается отсутствие карьерных устремлений у значительного числа государственных служащих, низкий уровень оценки карьерного роста, высокий уровень удовлетворенности достигнутыми результатами в карьере, отсутствие видимых перспектив карьерного роста. Все это является важным субъективным фактором, сдерживающим развитие карьеры государственного служащего [6, с. 72].

Какие существуют карьерные барьеры на правоохранительной службе? Отвечая на этот вопрос, стоит сказать о применимости существующих карьерных барьеров на гражданской службе к государственной службе правоохранительной направленности. Вместе с тем нельзя не подчеркнуть определенную специфику правоохранительной службы.

Особенности государственных функций, возлагаемые на правоохранительные органы, определяют специфику правового положения государственных служащих, осуществляющих несение правоохранительной службы. Особенностью данного вида службы является установление жестких специальных правил служебной дисциплины, обязывающих сотрудников правоохранительных органов строго соблюдать федеральное и ведомственное законодательство не только при исполнении служебных обязанностей, но и во внеслужебной деятельности [4, с. 119].

Кадровая мобильность служащих правоохранительных органов, несмотря на специфику правоохранительной службы, требует развития в сторону повышения интенсивности с целью устранения объективных карьерных барьеров. Недостаточная кадровая мобильность государственных служащих правоохранительных органов не лучшим образом отражается на доступности государственной службы. При этом особую значимость представляет увеличение горизонтальной профессиональной мобильности правоохранительных служащих между правоохранительными органами (межведомственная мобильность служащих правоохранительных органов). Такой вид мобильности позволит повысить профессионализм государственных служа-

щих, мотивацию к службе; преодолеть субъективные карьерные барьеры. Также в целях оптимизации профессиональной мобильности в правоохранительной сфере необходимо совершенствование соответствующих конституционно-правовых, организационных и социально-психологических условий для развития (повышения интенсивности) кадровой мобильности внутри правоохранительной системы.

Под межведомственной профессиональной мобильностью в правоохранительной системе можно понимать перемещение государственного служащего (служащих) по вертикали и (или) горизонтали между различными органами правоохранительной направленности с присущими правоохранительной службе субъективными и объективными карьерными барьерами для кадровой мобильности.

© Трифонов В. А., 2024

Список литературы:

1. Кондрашкин В.А. Институты управления социальной мобильностью государственных гражданских служащих. // Вестник Майкопского государственного технологического университета. – 2019. – Вып. 3 (42). – С. 170.
2. Матвеев Е.А. Ротация кадров как перспективная технология: опыт России и Казахстана // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2020. – № 11. – С. 34.
3. Пухарева Т.С., Рудина А.В. Карьерные ориентации сотрудников правоохранительных органов [Электронный ресурс] // Психология и право. – 2023. – Том 13. № 2. – С. 49.
4. Телегин А.С. К вопросу об иных видах государственной службы // Пермский юридический альманах. – 2018. – С. 119.
5. Чернякова Н.В. Регулирование статусных барьеров в системе профессиональной мобильности государственных гражданских служащих // Научный журнал «Экономика. Социология. Право». – 2017. – № 1 (5). – С.
6. Шарин В.И. Карьерные барьеры в системе российской гражданской службы // Управленец. – 2019. – Т. 10. № 6. – С. 72.



Морозов Алексей Александрович,
*доцент кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент*

**Административно-правовые аспекты противодействия
антироссийским экономическим санкциям:
последствия введения и пути их преодоления**

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы административно правового регулирования механизма противодействия антироссийским экономическим санкциям, с учетом современного состояния экономики страны и рассматриваются последствия введения и пути их преодоления чрез применение императивного метода воздействия на участников экономической деятельности, в связи с проведением специальной военной операции на территории Украины и освобождения временно оккупированных войсками противника российских территорий*

***Ключевые слова:** метод регулирования, императивное воздействие, правового регулирования, экономика, экономические санкции, экономическая политика государства.*

Россия находится на очень сложном этапе своего исторического развития, связанного с отстаиванием своей независимости и исполнения не до конца осознаваемой в обществе миссии по спасению цивилизации, гибель которой исходит от западного мира, в первую очередь от США и зависящих от них европейских стран. В настоящей статье автору хотелось бы рассмотреть негативные последствия применения антироссийских экономических санкций, активизация применения которых произошла после начала СВО.

Первый негативный момент. Серьезная угроза могла бы заключаться в разрыве сложившихся хозяйственно-экономических связей и нарушении экономического баланса спроса и предложения. Этого не произошло. ЦБ РФ не допустил дефицита наличности, а введение Министерством финансов весной 2022 года обязательной продажи

валютной выручки (80%), действовавшее по 10.06.2022 г., спасло валютный рынок. Эти меры носили исключительно административно-управленческий характер и позитивно сказались на экономической ситуации в стране весной и летом 2022 года. Но следует отметить, что в начале СВО, 28.02.2022 г. Центробанк поднял ставку рефинансирования до 20%¹, что могло спровоцировать панику на финансовых рынках и поднять волну спекулятивных операций.

Государство начало реализовывать меры точечной бюджетной поддержки экономики, в первую очередь предприятий задействованных в производстве продукции военного назначения, но они недостаточны. Необходима глобальная модернизация экономики, которая продолжит приносить свои плоды и после завершения СВО и решения задач демилитаризации и денацификации Украины.

Необходимы доступные кредиты для предприятий, так как они влияют на стоимость продукции и увеличивают стоимость государственных закупок. Необходима политика протекционизма субъектам, производящим продукцию для государственных нужд и необходимую для решения военных задач. Необходимо перераспределение налоговой нагрузки с производства товаров, работ и услуг на внутренних рынках на экспортируемое сырье и ввозимые импортные товары. Необходимо снижение производственных издержек, а это предполагает снижение стоимости продукции сырьевого и энергетического назначения. По отдельным направлениям возможно проведение национализации объектов на период противостояния с США и их сателлитами. Так же остро стоит проблема оттока капитала из России и решать её в сложившихся условиях рыночными механизмами нереально. Механизм рыночной экономики в её международном, глобальном масштабе оказался полностью дискредитирован действиями стран, ранее заявлявших о незыблемости институтов собственности, договорённого права и гарантий исполнения, взятых на себя обязательств.

Второй негативный момент. В России низкий уровень результативности антимонопольной политики, что влияет на рост цен. Пока каких-либо мер по ограничению субъектов – монополистов в российской экономике не наблюдаются.

¹ Информационное сообщение Банка России от 28.02.2022 «Банк России принял решение повысить ключевую ставку до 20% годовых» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410315.

Весной 2022 года произошел скачок цен на товары массового спроса, были попытки создания искусственного дефицита товаров, но нормализация ситуации не допустила резкого скачка цен, в первую очередь на продукты питания. Но ситуация в таких секторах, как строительство, производство и реализация автомобилей нормальной назвать нельзя. Еще показательный момент, как только военнослужащие и население активно стали приобретать товары военного и специального назначения (кроме оружия и боеприпасов) в соответствующих профильных магазинах и торговых интернет-платформах выросли многократно цены на такие товары, как рюкзаки, спальные мешки, камуфлированное обмундирование, бронежилеты, тепловизоры и иная оптика. Кто-то думает о судьбе страны, а кто-то как получить сверхприбыль. А ведь здесь закладывается и серьезнейшие социальные конфликты, когда военнослужащие вернутся после завершения СВО домой у них возникнут вопросы к таким спекулянтам, что можно следует прогнозировать и всплеск насильственных преступлений в отношении этих лиц. А общество, в своем большинстве, будет подобные действия поддерживать.

Третий негативный момент характеризуется следующим образом. Действенным макроэкономическим фактором улучшения ситуации является наполнение реального, производственного, сектора экономики таких сфер как металлообработка, химическая, деревообрабатывающая, фармацевтическая промышленность. Именно производство должно наполняться деньгами в виде прямой финансовой помощи со стороны государства. А в силу складывающейся экономической ситуации в России в приоритете торгово-посредническая деятельность, где оборот капитала гораздо быстрее чем в производстве, что и обеспечивает быстрое получение прибыли. А производственные хозяйствующие субъекты более уязвимы и при осуществлении в отношении их контрольных действий.

Производители вынуждены обращаться за кредитами в банки и устанавливаемые ими ставки приводят к росту цен на произведённую продукцию. Банки, в свою очередь, активно участвуют в финансовых спекуляциях, в том числе и на валютных рынках, в последующем выводят деньги из страны, что абсолютно недопустимо, а в условиях военного противостояния, отправляются на счета в банки государств, являющихся врагами России. Автор умышленно не использует термины «западные партнеры», «экономические противники», «конкуренты» и т. д. Пора называть вещи своими именами, отношение к

США и к её сателлитам из ЕС должно быть соответственно отношением к врагу.

Четвертым негативным моментом можно обозначить вывод капиталов из России физическими лицами. Речь идет о средствах граждан России, определенное количество которых покинуло её в период начала и проведения СВО.

Из России с января по сентябрь 2022 г. выехали 419 тыс. человек. В страны СНГ из России выезжали 368 тыс. человек, а вернулись 294 тыс. В страны дальнего зарубежья выехали чуть более 50 тыс. человек, а вернулись 27 тыс.¹ Выезд повлек не только вывоз денежных средств в наличной форме, но и переводы средств на безналичные счета в иностранные банки. Не будем детализировать. А назовем обобщённый показатель, объём валютных депозитов российских граждан в иностранных кредитных организациях вырос к концу 2022 года до 63 млрд. \$². Речь не идет о капиталах российских олигархов, в отношении которых США, Великобританией и странами ЕС приняты соответствующие незаконные меры ещё в первой половине 2022 года. И ещё один пример сосредоточения банковских вкладов россиян за пределами РФ по данным ЦБ РФ. На 01.01.2023 г. депозиты физических лиц в иностранных банках составили 6,63 трлн руб., (\$94,3 млрд.), причем за весь 2022 год физлица пополнили зарубежные вклады на \$63,7 млрд.³

Произошедшее можно объяснить следующими причинами:

- Политика девальютизации российской экономики, проводимая ЦБ РФ, в частности после 09.03.2022 г. с валютных счетов снять валюту невозможно.

- Желание граждан за рубежом рассчитывается картами иностранных банковских организаций. Это объясняется желанием сохранить доступ к сервисам Visa и Mastercard.

- Граждане переезжающие в страны СНГ переводили деньги, а также получали переводы от лиц, оставшихся в России.

- Высокая разница курсов при покупке иностранной валюты в России и в иностранных государствах, в первую очередь в ближнем зарубежье.

¹ <https://www.rbc.ru/economics/05/09/2022/631649a09a79476923ac3d6c> 21.01.2023.

² Н. Трушина. «Перевод с русского...». Московский комсомолец. 21-27.12 2022. // <https://www.mk.ru>

³ <https://www.rbc.ru/finances/13/02/2023/63ea71a19a794742df7f53dc>

Все перечисленные причины приводят к оттоку капиталов за рубеж, что негативно влияет на вопросы потребления товаров, работ и услуг. Конечно проблем гораздо больше, но по мнению автора на указанные сферы отношений возможно реальное воздействие административно-правовыми методами.

Следует отметить, что инициативные действия по *применению мер административного характера* в масштабах страны должны исходить и исходят от Президента РФ. На 2023 год и последующий период были поставлены задачи, которые затрагивают вопросы результативности экономической деятельности масштабах страны и направлены на противостояние антироссийским экономическим санкциям и поддержку населения. Президент России В.В. Путин более года назад обозначил следующие шесть задач в этой области¹.

Первая задача - Необходимость выхода на более высокий уровень экономического взаимодействия с партнерами России. Речь идет о значительном увеличении финансово-экономического оборота со странами. Не присоединившимися к антироссийским санкциям, особо отмечена необходимость развития «портовой и трубопроводной инфраструктуры на южном и восточном направлениях, развитие цифровых платёжных документов, создание и запуск площадки, на которой будет определяться цена энергоресурсов».

Вторая задача – технологический суверенитет и опережающий рост промышленности. Помимо замещения товарных оборотов, необходимо активизация и лидерство в сфере искусственного интеллекта, работы баз данных и развитие новых промышленных технологий.

Третья задача – обеспечение финансового суверенитета Российской Федерации. Платёжный баланс России укрепился настолько, что отсутствует необходимость в заимствованиях. Но имеющие средства необходимо вкладывать в собственное производство и оказывать помощь бизнесу, особенно задействованному в выпуске продукции для нужд армии.

Четвертой задачей было обозначено развитие экономической инфраструктуры, а именно дороги, жилищное строительство, целевая ипотека, системы жилищно-коммунального хозяйства. Доступность жилья продолжает оставаться одной из проблем, тормозящих осталь-

¹ Выступление Президента РФ Путина В.В. на заседании Совета по стратегическому развитию и нацпроектам 15.12. 2022 г. // <https://www.mk.ru/economics/2022/12/15/shest-putinskikh-udarov-prezident-proiznes-programmnuyu-rech-po-ekonomike.html>.

ные вопросы экономического развития, учитывая, что главное здесь – человеческий потенциал.

Пятая задача может рассматриваться как логически вытекающая из четвертой – рост зарплат работников. Один из механизмов повышение минимального размера оплаты труда.

Шестая задача – защита материнства и детства, как один из элементов демографической политики страны, заинтересованной в росте населения.

За прошедший год эти задачи в целом решались в масштабах всей российской экономики, естественно, с некоторыми трудностями. Реализация перечисленных Президентом России задач находится в плоскости эффективности экономики, поэтому рассмотрим, что надо и что возможно сделать в плане административного воздействия на экономическую сферу, для решения перечисленных задач.

Надо обратиться к опыту Великой Отечественной Войны 1941-1945 гг. Происходящие в стране события требуют учитывать этот опыт. Даже тот факт, что за два года, прошедших с начала СВО, ещё не все общество объективно смогло оценить угрозы нашей стране, тем не менее опыт руководства и принятия административных управленческих решений в достаточно тяжёлых условиях должен быть использован лицами, принимающими такие решения.

С одной стороны, ситуация для России отличается от событий 1941-1945 годов, но во Второй мировой войне США и Великобритания выжидали кто будет одерживать победу: Советский Союз или Германия, чтобы на завершающем этапе присоединиться к победителю, объявить себя одним из победителей и приступить к захвату экономических ресурсов побеждённого. И с другой стороны против России де факто воюют США и заставляют участвовать в этом все подконтрольные им режимы. В силу так называемой политкорректности не принято было называть присутствие американских войск в Европе оккупацией. Но по факту, так как после Второй Мировой войны американские войска остались в определённом количестве в Европе, следует называть вещи своими именами, Европейские страны находятся в оккупации у войск США. Юридически оккупация прикрыта созданием в 1949 блока НАТО.

Но в СССР в тот период действовала командно-административная система управления экономикой, сформировавшаяся после 1929 года. А экономика России с 1991 года, если оценивать действия Президента России Ельцина Б.Н., подвергалась уничтоже-

нию и возрождение началось только с 2002 года, что не позволило проводить специальную операцию с 2014 года, так как Россия на тот момент была недостаточно готова к боевым действиям такого масштаба. Следует отметить, что программа перевооружения Российских Вооружённых сил проводилась по нескольким планам с 2001 по 2019 годы. До этого момента, была первая программа, утвержденная Президентом РФ Ельциным Б.Н., но она осталась на бумаге. Вторая программа была утверждена президентом В.В. Путиным на период 2001-2010 годов. Требовалось 7,5 трлн. Руб., из расчета замены 70% устаревшего вооружения, но было выделило только 2,5 трлн рублей. Эффект возник в 2010-2020 гг.¹

В период с 1929г. по 1941г., чуть больше чем за десять лет в СССР благодаря исключительно административной форме воздействия на все процессы были проведены электрификация страны, промышленная индустриализация. Все крупные проекты в области инфраструктуры могут проводиться в жизнь только под руководством государства и его непосредственном участии. Именно жесткая система административных мер помогла осуществить в 1941 году массовую эвакуацию из регионов предполагаемой немецко-фашистской оккупации промышленного потенциала и рабочего персонала в тыловые районы для налаживания производства военной продукции и обеспечения действующей армии всем необходимым. Поэтому в современной ситуации речь идет о взятии государством под контроль всех промышленных предприятий, производящих продукцию военного и двойного назначения, а также императивного воздействия те сферы экономических отношений, которые связаны экспортно-импортными операциями и операциями в сфере вывоза капитала.

Как можно оценивать усиление функции планирования в экономике нашей страны?

Возможно ли применение плановой экономики или её элементов после разгромной приватизации 90-х, уничтожившей, распродавшей всё то, что называли экономической мощью СССР? Положительный опыт плановой экономики в нашей стране был и во многом именно благодаря ему Советский Союз победил в Великой Отечественной войне. Складывающаяся в мире ситуация обозначила реальное силовое столкновение России и блока НАТО, с учетом использования своей техники и управленческих структур и использования живой си-

¹ Государственные программы вооружения России. Досье – ТАСС//<https://tass.ru/info/4987920>.

лы из подконтрольной страны, де-юре, не входящей в НАТО. Отметим, пока не входящей в этот антироссийский военный блок.

По мнению автора, в складывающихся условиях необходимость в применении методов жесткого экономического планирования будет возрастать. Столкнувшись с ситуацией невозможности приобретения импортируемых товаров по причине санкций возникает необходимость принятия императивных решений руководством страны расширять ассортимент производимой продукции, на импортные аналоги которой наложены санкции.

Начавшееся с 2014 года процедуры импорт замещения в большей степени касаются замещения на рынке товаров массового потребления, в первую очередь, продуктов питания. Но объемы замещения производства, оборудования не производимого в РФ, технологий производства отдельных товаров идёт явно недостаточно быстро и эффективно. Если задача решается в государственном масштабе, то и необходимо планирование не секторальное, по отдельным министерствам и службам, а на федеральном уровне. Актуальный пример: отсутствие или, так скажем, плохая аналитика в оборонном ведомстве выявила после начала СВО недостаточность специфических товаров, в том числе и двойного назначения. В частности, это авиадроны, тепловизоры, оптические приборы, компьютерная техника, адаптированная программами для использования её в разведке и целеуказании, современные модели обуви, маскировочных приспособлений и предметов воинского быта, не говоря о передовых средствах оказания первой помощи при ранениях.

Безусловно, многие вопросы решались Министерством обороны России, но это было возможным именно в условиях устоявшихся традиций, соблюдения требования и определённого консерватизма, характерного силовым структурам.

Не смотря на большое количество ведомственных документов о решении задач импортозамещения работа всех органов исполнительной власти завязана на исполнение бюджетного законодательства (рописи бюджетных расходов, планы действий правительства РФ и планы регионов). Сложившаяся модель поведения руководителя любого уровня, кроме Президента России, предполагает, что лучше не истратить, сэкономить выделенные бюджетные средства, чем их потратить и выйти на копейку превышения запланированных трат.

А бюджетное требование исходит из жесточайшей экономии, что и приводит к размещению госзаказа не у того хозяйствующего субъекта, кто эффективно его выполнит, а с условным субподрядчиком, который предложит минимальную цену на поставляемые товары, работы, услуги. И это ещё без учета коррупционной составляющей. Главным итогом чиновнической деятельности становятся итоговые документы по исполнению бюджета, где все статьи сведены и ещё обязательно есть оставшиеся бюджетные средства в виде экономии. Но как возможна экономия если изначально и так исходят из минимизации затрат, а стоимость расходных материалов и услуг постоянно растёт как минимум на уровень инфляции?

Грамотными, прекрасно подготовленными отчетами невозможно спасти государство от вражеской агрессии. Отсутствие связи между планированием и реалиями экономики негативно сказываются на самой экономике и на безопасности страны. Показательный пример - реализация Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на 2008- 2020 г.¹. К сожалению можно говорить о провале её фактической реализации.

Не были достигнуты ни ежегодный рост экономики на 6% в год, ни запланированный рост доходов населения. Почему это произошло с документом, который носил явный директивно-планирующий характер. Отметим несколько недостатков. В любой стратегии должна быть заинтересованность исполнителей. В условиях рынка это олигархическая верхушка и руководство госкорпораций, для которых выплаты дивидендов акционерам важнее благосостояния граждан.

Второе заблуждение характеризовало Россию как страну с перспективным развитием «инновационной составляющей», но в мировой системе разделения труда страны-противники и они же страны-конкуренты уделяли и уделяют России роль сырьевого придатка. Тем более, что возможная база развития инноваций была ликвидирована в период активного уничтожения нашей страны ельцинским режимом с 1991 по 1999 года, когда шло уничтожение остатков советской науки и образования. На чем должны были развиваться инновационные технологии?

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

Третья проблема: повышение зарплат в стране, которая активно пыталась привлечь западных инвесторов низкими издержками на работающий персонал невозможно. И последний недостаток в указанной стратегии — это неоправданный прогноз роста цен на энергоресурсы на планируемый период.

Таким образом, суть стратегии предполагала экономический рывок, но она столкнулась с саботажем на глобальном уровне исполнения. В силу своих задач ЦБ РФ прекращал кредитование инвестиций под лозунгом «таргетирования инфляции» (цель инфляционного таргетирования — ценовая стабильность через ключевую ставку), системные банки не кредитовали инвестиционные проекты, получая комиссии с населения, а производители переводили доходы в офшорные зоны, не вкладываясь в развитие.

Применение плановых механизмов позволит успешнее решать задачи в сфере импортозамещения. В стране есть мощности, позволяющие после введения санкций и ухода западного производителя увеличить производство российской собственной продукции. Но реализация новых технологий нашими предприятиями предполагает кредиты по доступным ставкам плюс стабильность национальной валюты. А неподконтрольный правительству ЦБ РФ не решает эти задачи. Решение возможно только через механизм государственного планирования, финансирования и научного обеспечения. Это решается, но преимущественно на предприятиях оборонного комплекса.

Часто можно услышать критику плановой экономики, относительно ограничения деятельности предпринимателей и в том приводятся негативные примеры из истории СССР.

Но государственное планирование не противоречит, а может сочетаться с рыночными моментами. Не вдаваясь в детализацию можно привести примеры Китайской Народной Республики, Индии, да и на Западе планирование используется в научно-технической, энергетической, транспортной сферах, а кредитная и бюджетная политика соотносятся с этим планированием. А это ничто иное как прямое использование административного воздействия на экономику.

Нужно отметить, что по мнению автора прямое административное воздействие предполагается только в государственном секторе и по конкретным показателям. Планирование на макроэкономическом уровне должно носить характер условного достижения индикативных показателей. Но по факту планы должны сводить воедино ин-

тересы предпринимателя и государства. Например, путем заключения необходимого государству контракта, при котором Минобороны получает необходимую продукцию, а предприниматель получает большие налоговые льготы и гарантии оплаты. Государство может лишиться каких-то налоговых поступлений? Ну так приобретение оговариваемого товара за рубежом либо невозможно, либо существенно дороже чем реализуемые льготы налогоплательщика – предпринимателя.

По мнению автора, необходимость планирования должна касаться определённых экономических показателей, таких как:

- Уровень доходов населения, показатели безработицы, наличие социальный объектов;
- Рост ВВП, объёмов производства и строительства;
- Курс рубля, банковские процентные ставки, объёмы кредитования и инвестиции;
- Плановые расходы на научно-исследовательскую деятельность;
- Планирование внешнеторгового и платёжного баланса, уровня запасов золотовалютных резервов.

© А.А. Морозов 2024

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
Раздел II.
Состояние и перспективы развития
законодательства об административной ответственности

EDN: RTQACY



Шергин Анатолий Павлович,
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, почетный член РАЮН

**Административная деликтность как объект
научных исследований**

Аннотация: *Статья посвящена проблеме недостаточного исследования феномена «административной деликтности», что, наряду с преступностью, представляет собой угрозу безопасности. Предпринята попытка комплексного исследования административной деликтности, с целью раскрыть существенные характеристики данного феномена: понятие, природу, проявления и причины, ее нормативную составляющую, и др.*

Ключевые слова: *административная деликтность; административные правонарушения; правонарушаемость; вина; субъект правонарушения; административная ответственность.*

Одной из важнейших задач правовой науки является научное обеспечение защиты общественных отношений от административных правонарушений, которые представляют самый распространенный вид противоправного поведения. Решению данной задачи способствовали многочисленные разработки ученых, исследовавших различные аспекты противодействия этим правонарушениям: административная ответственность, административная юрисдикция как деятельность по ее реализации, административные правонарушения, административные наказания, вопросы ответственности за отдельные виды правонарушений (А.Е.Лунев, И.А.Гагаган, М.С.Студеникина,

Л.Л.Попов, А.Б.Агапов, А.П.Шергин и др.) Эти разработки заложили теоретическую основу кодификации норм об административной ответственности. Сорок лет назад принят первый в отечественной истории Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (КоАП РСФСР, 1984 г.), ставший одним из памятников российского права двадцатого столетия¹. Действующий КоАП РФ, принятый в соответствии с Конституцией Российской Федерации (2001 гг.), демонстрирует более высокий уровень организации административно-деликтных норм. Анализу их содержания и практики применения посвящена обширная научная и учебная литература.

Вместе с тем недостаточно исследован сам феномен — «административная деликтность» как деструктивная система, представляющая наряду с преступностью угрозу безопасности. При этом научные разработки этой проблематики ориентированы преимущественно на совершенствование законодательства об административной ответственности². Такой подход в предверии первой и второй кодификации административно-деликтного законодательства был вполне оправдан. Но нормативный аспект затрагивал лишь одну из сторон административной деликтности, которая стала более масштабной, разнообразной, возросла и ее общественная опасность. В настоящей статье предпринята попытка исследования современной административной деликтности в России, рассмотреть ее концептуальные и прикладные характеристики, определить основные направления дальнейших научных разработок, ориентированных на повышение эффективности противодействия этой угрозы правопорядку.

Административная деликтность — сложный социально-правовой феномен, обладающий множеством сторон. Поэтому важен с методологических позиций комплексный подход к ее исследованию, позволяющий раскрыть существенные характеристики данного феномена: понятие, природу, проявления и причины административ-

¹ См.: Памятники российского права в 35 томах. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Учебно-научное пособие /под общ. ред. доктора юридических наук, профессора Р.Л.Хачатурова. — М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2017.

² См., например: Севрюгин В.Е. Теоретические проблемы административного проступка: дисс... докт. юрид. наук. — М. 1994; Дугенец А.С. Административная деликтность в России: состояние, динамика и средства противодействия //Административное право и процесс. 2004. № 1; Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки //Актуальные вопросы административно-деликтного права — М: ВНИИ МВД России. 2008; Попугаев Ю.И. Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития: монография — М.: Издательская группа «Юрист». 2020 и др.

ной деликтности, ее нормативную составляющую, что позволяет дать оценку этой угрозе безопасности и др. Такая оценка является необходимой предпосылкой для выработки вектора государственной политики противодействия административной деликтности и средств ее реализации.

Для формирования представлений об административной деликтности необходимо, прежде всего, обратиться к концептуальным ее характеристикам, к которым относятся: понятие административной деликтности, ее параметры, причиняемый вред (ущерб), влияние на значимые общественные отношения (экономику, безопасность, нравственность, преступность и др.). Анализ научной литературы не дает оснований для оптимизма, сведений о понятии данного феномена не так уж много. Они сводятся в основном к количественной характеристике административной деликтности, которая при отсутствии в стране единой государственной статистической отчетности о совершаемых административных правонарушениях дает лишь приблизительное представление о ее масштабах. Для формирования и эффективного функционирования механизма противодействия административной деликтности такой научной оценки явно недостаточно.

Понятие административной деликтности можно рассматривать в двух аспектах, во-первых, как теоретико-правовую конструкцию, формирующую представление о существенных характеристиках данного феномена; во-вторых, как реальную субстанцию, отражающую все разнообразие совершаемых в стране (регионе, районе, городе) административных правонарушений, степень их общественной опасности, причиняемый вред.

Обратимся к теоретико-правовой модели административной деликтности. В прежних научных разработках вопросов административной ответственности основное внимание уделялось административным правонарушениям. С точки зрения этимологии термина «административная деликтность» ключевым является слово деликт, в переводе с латинского (*delictum*) — правонарушение, под которым понимается одна из форм отклоняющегося (девиантного) поведения. Общество в своем развитии выработало определенные правила, которым должны следовать граждане, должностные лица и организации. В основе правонарушения лежит правовой запрет на несоблюдение этих правил. Законодатель конструирует признаки правонарушений и устанавливает наказания за их совершение, тем самым

осуществляя нормативную легализацию определенной группы общественно опасных действий (бездействия). Причем в современных конституционных реалиях такая легализация должна осуществляться только на основании федерального закона (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), к сожалению, это требование игнорируют законодатель и Конституционный Суд РФ. Действующий КоАП РФ устанавливает возможность административной ответственности в законах субъектов Российской Федерации, такой позиции придерживаются и разработчики проекта нового КоАП РФ.

Для целей настоящего исследования, наряду с характеристикой правонарушения необходимо обратиться к обобщенной теоретической конструкции «правонарушаемость», отражающей совокупность всех видов совершаемых противоправных действий. В качестве основного ее конститутивного признака в литературе выделяют совокупность правонарушений. Правонарушаемость, по мнению И.Л.Честного, может быть представлена как «совокупность правонарушений, совершенных (официально зарегистрированных в качестве таковых) на определенной территории за определенный промежуток времени»¹. Эта категория используется для обозначения массовых или повторяющихся общественно опасных действий. К таковым, несомненно, относятся административные правонарушения как наиболее распространенные виды противоправного поведения.

Для характеристики административной деликтности исследователи чаще всего употребляли признак множественности административных правонарушений. Количественные измерения, разумеется, необходимы для изучения рассматриваемого явления. Но административная деликтность, равно как и преступность, это не только сумма соответствующих противоправных деяний, а их совокупность, определяющая ее как деструктивную систему. В современной правовой науке она определяется именно в таком понимании как совокупность совершаемых административных правонарушений на определенной территории (стране, регионе, районе) за соответствующий период времени.

Основными сущностными характеристиками административной деликтности, равно как и преступности, принято считать состояние, динамику и структуру. Первый признак связан с количественной

¹ Правонарушения в современной правовой реальности: Монография /под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова - М.: «Юрлитинформ». 2019. С. 148.

оценкой совершаемых административных правонарушений в стране (регионе, городе, районе), учитывающей как общий «вал» этих противоправных деяний, так и общее их количество с расчетом на тысячу человек населения. Количественные изменения административной деликтности за определенные периоды времени характеризуют ее динамику, на которую оказывают влияние многочисленные факторы (социально-экономические условия, изменения законодательства об административной ответственности, ориентация административной практики и др.). Динамический ряд дает возможность проследить тенденции развития административной деликтности и спрогнозировать ее развитие. В структуре административной деликтности находит отражение видовая характеристика совершаемых административных правонарушений. Она позволяет выявить удельный вес основных видов этих противоправных деяний (против общественного порядка и общественной безопасности, экономики, экологии и др.). Названные характеристики в отличие от преступности касаются только деяний, которые в соответствии с законом отнесены к административным правонарушениям и определены как таковые в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В настоящее время внимание к исследованию регионального законодательства об административных правонарушениях возросло, сказывается, по нашему мнению, фискальная позиция субъектов Российской Федерации.

Новелла действующего КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц породила оживленные дискуссии, они затрагивают преимущественно вопросы понимания вины этих субъектов правонарушений. Поиск разрешения некорректности распространения вины как характеристики физических лиц, совершивших административные правонарушения, на коллективных субъектов, разумеется, необходим, равно как и нормативное разрешение этого противоречия. В настоящее время правонарушения юридических лиц занимают значительное место в структуре административной деликтности, что обуславливает потребность более широких научных исследований природы, механизмов, причин административных правонарушений данных субъектов.

Реальная административная деликтность оценивается по указанным выше параметрам. Такая оценка важна для выявления факти-

ческого ее влияния на правопорядок и выработки стратегии противодействия этой угрозе правопорядку.

Состояние современной административной деликтности характеризует ее распространенность. Практически нет таких областей общественной, государственной и экономической жизни, где не совершались бы административные правонарушения. Об их количестве точных сведений нет. Первые же попытки исследования состояния административной деликтности натолкнулись на отсутствие соответствующих статистических сведений. В современной России нет единой формы статистической отчетности о применении административной ответственности для всех многочисленных субъектов административной юрисдикции (судов, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностных лиц органов исполнительной власти и др.), разрозненная ведомственная отчетность не дает полной и объективной информации о состоянии административной деликтности¹. Общий вал совершаемых в стране административных правонарушений давно превысил 100-миллионную отметку, что вызывает серьезную обеспокоенность. По существу административные правонарушения превратились в норму противоправного поведения, расшатывающего основы правопорядка и представляющего существенную опасность для личности, общества и государства. Об общем ущербе от их совершения можно только догадываться (этот аспект в науке не исследовался) с учетом опубликованных сведений о причиняемом вреде административной деликтностью в области дорожного движения, промышленной безопасности и др. Важно также иметь в виду, что на состояние административной деликтности оказывает влияние рост административно наказуемых деяний в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, на что уже обращалось внимание исследователями. По существу административную деликтность формируют как инициаторы проектов, так и законодатели, которые далеко не всегда исходят из объективных оценок общественной опасности тех или иных деяний и возможностей административных наказаний (например, установление ответственности за нецензурную брань, алкоголизм и

¹ Такая форма АП-1 была введена Госкомстатом СССР и просуществовала два года, Госкомстат ее проигнорировал. Был еще один прецедент: в начале 20-х годов прошлого столетия готовились и издавались статистические обзоры НКВД РСФСР, в которых содержались статистические сведения о совершаемых административных правонарушениях и налагаемых административных взысканиях.

др.). Как эта тенденция административной политики сказывается на существующем правопорядке, в науке ответа пока нет. Но для объективной оценки состояния административной деликтности первоочередной задачей является восстановление утраченной единой формы статистической отчетности о применении законодательства об административной ответственности. Цифровизация еще медленно внедряется в этот важный сегмент статистической информации.

Количественные изменения административной деликтности за определенные периоды времени характеризуют ее динамику, на которую оказывают влияние многочисленные факторы (социально-экономические условия, изменения законодательства об административной ответственности, ориентация административной практики и др.). Так, например, масштабная декриминализация 2003 и 2011 годов дала прирост административно наказуемых деяний за счет декриминализированных составов преступлений. В целом динамику административной деликтности характеризует устойчивый рост совершаемых административных правонарушений.

Структура административной деликтности отражает в определенной мере структуру административно-деликтного закона. В научных исследованиях традиционно уделялось внимание наиболее распространенным видам административных правонарушений против общественного порядка и общественной безопасности. Современная структура административной деликтности, как показали научные исследования, претерпела существенные изменения, наметилась тенденция повышения удельного веса административных правонарушений в сфере экономики, против прав человека и гражданина, информатики и др. Видовой характеристике административных правонарушений уделялось значительное внимание в отечественной правовой науке. Такой аспект исследований позволяет выявить наиболее распространенные виды административно наказуемых деяний, проверить эффективность конкретных административно-деликтных норм, выработать соответствующие предложения для законодателя. Последнее особенно важно сейчас, когда идет активная работа по реформированию законодательства об административной ответственности.

В структуре административной деликтности особое место занимают составы правонарушений, которые имеют аналоги в уголовном законодательстве (смежные составы административных пра-

вонарушений и преступлений). Их различие предопределяет лишь правовую оценку содеянного, на что уже обращали внимание исследователи¹. Но с позиций криминологии и административной деликтологии эти различия нивелируются, поскольку по своим основным характеристикам (мотивации, способу совершения, субъектам и др.) пограничные административные правонарушения и преступления представляют практически одни и те же противоправные деяния. Данная особенность затрудняет оценку смежных составов правонарушений и преступлений (в уголовной и административной статистике таких данных нет), к тому же законодатель довольно часто меняет их отраслевую принадлежность. К сожалению, научные разработки преимущественно ориентированы на разграничение преступности и административной деликтности, что не лучшим образом отразилось при разработке УК РФ 1996 года, из которого исчезли формы взаимодействия с нормами административно-деликтного закона, прежде всего, составы преступлений с административной преюдицией. Кому нужна такая борьба за чистоту уголовно-правовой материи? Жизнь расставила все по своим местам и пришлось вновь восстанавливать в УК РФ составы преступлений с административной юрисдикцией. Следует отметить значительный рост количества таких составов в действующем уголовном законе. Вызывает в этой связи обоснованность выделения в новой номенклатуре научных специальностей отдельного блока в виде «уголовно-правовых наук». Следует заметить, что авторы новой номенклатуры юридических специальностей оказались не в ладах с пониманием публичного права, сложившимся в Древнем Риме и дошедшим до наших времен, в котором различались две отрасли права – публичное и частное. Классическое их разграничение дал римский юрист Ульпиан: «Публичное право есть то, которое относится к пользованию римского государства, частное, которое относится к пользе частных лиц». Выделение в новой специальности, наряду с публично-правовыми (государственно-правовыми) и частно-правовыми науками уголовно-правовых наук не представляется логичным, поскольку уголовная ответственность устанавливается государством и применяется его должностными лицами, ее государственно-правовой характер очевиден. Напомним, приговор по уголовному делу выносится от имени Российской Федерации.

¹ См., напр., Шергина К. Ф. Преступление и проступок? За что отвечать и по какому закону? // Закон. 2002. № 7;

В меньшей мере освоен учеными личностный аспект структуры административной деликтности. Нарушения административно-правовых запретов совершают люди, обладающие не только социальным статусом (гражданин, должностное лицо, военнослужащий и др.), но и психическими и психологическими характеристиками, которые играют существенную, а иногда и решающую роль в мотивации противоправного поведения. Чрезмерная социологизация административной деликтности, равно как и преступности, оставляет за рамками исследования причин противоправного поведения биологическую природу человека. Обращая на это внимание, профессор Ю. М. Антонян пишет, что «при этом забывается психологическая природа человека, которая возникает и формируется под воздействием среды, и биологических задатков человека. В этой природе таится субъективная причина преступного поведения»¹.

Административная ответственность установлена не только в отношении физических, но и юридических лиц. В отношении последних критерии, используемые для характеристики противоправного поведения физических лиц (мотивация, вина и др.), не работают. Они и не могут работать, поскольку такими качествами может обладать только человек, а не коллективные субъекты. «Никакая организация сама по себе, обоснованно замечает проф. Б.В. Россинский, — без вмешательства ее должностных лиц, отвечающих за те или иные участки работы, не способна соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена ответственность, не может нарушать эти правила и нормы, а также принимать какие-либо меры по их соблюдению. Все нарушения правил и норм, имеющие место в работе юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями либо бездействием их должностных лиц. Иного не дано»². Напомним также, что практика оплаты организациями «грехов» своих должностных лиц не нова. Не пора ли вспомнить об Указе Президиума Верховного Совета от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке», которым было запрещено взыскивать штраф, наложенный на должностных лиц, с предприятий и организаций. Иными словами, в структуре административной деликтности (равно как и в законе) должны

¹ Антонян Ю. М. Наука криминологии. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 88.

² Российский Б. В. О полномочиях Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 30.

присутствовать правонарушения должностных лиц, а не организаций, в которых они работают.

Все изменения в названных характеристиках административной деликтности должны мониториться и учитываться при формировании административной политики и ее реализации.

Особого внимания заслуживает изучение детерминации административной деликтности. На современном ее состоянии, равно как и преступности, несомненно, сказались последствия переходного периода (утрата социальных и психологических сдержек противоправного поведения, обесценение административно-правовых запретов, доминирование правового нигилизма и др.). В арсенале средств противодействия административной деликтности, как известно, приоритет принадлежит предупреждению правонарушений. Но эффективным оно становится, если направлено на нейтрализацию истоков противоправного поведения. Исследование причин административных правонарушений не без оснований связывается со становлением научного направления «административной деликтологией». В 1980-х годах сотрудники ВНИИ МВД СССР участвовали совместно с ИГиП АН СССР в научной программе «Проблемы административной деликтологии», проводили ряд исследований по выявлению причин отдельных категорий административных правонарушений¹. Эти первые наработки получили логическое продолжение в исследовании Н. П. Мышляева, который впервые обратился к теории административной деликтологии как самостоятельной науки о причинах административных правонарушений и мерах по их предупреждению². Авторские теоретические посылки были апробированы в исследованиях причин административной деликтности в конкретных регионах, что позволило предложить рекомендации по их нейтрализации. Эта эстафета была подхвачена другими исследователями, защищено полдюжины докторских диссертаций, осуществлены научные разработки по предупреждению отдельных видов административных правонарушений. К сожалению, ренессанс административной деликтологии длился не долго. Современных научных разработок о причинах административно-наказуемых деяний почти нет. Необходимы дальнейшие исследо-

¹ См., напр., Дюжаев А. В. Рецидив административного проступка : дис ... канд. юрид наук. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1979.

² См.: Мышляев Н. П. Административная деликтология: вопросы теории и практики : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2002.

вания, ориентированные не только на углубление теории административной деликтологии, но и разработку методики изучения причин конкретных видов административных правонарушений, организации работы государственных органов по их предупреждению. Обязанность такой работы была законодательно закреплена в ст. 7 «Предупреждение административных правонарушений» КоАП РСФСР. Представляется целесообразным вернуться к такой норме в новом Кодексе РФ об административной ответственности.

Современные представления об административной деликтности неразрывно связаны с выработкой научно обоснованной модели административно-деликтного закона. Этот аспект изучения административной деликтности обусловлен тем, что она является правовым явлением, имеющим определенные нормативные параметры. Только закон может определять, какое деяние признается административным правонарушением. Это требование было воплощено в двух кодификациях административно-деликтного законодательства, в подготовке которых принимали участие многие ученые-административисты.

С принятием в 2001 году КоАП РФ создана единая кодифицированная правовая база противодействия административным правонарушениям. За время его действия принято более 500 федеральных законов, которые существенно изменили его содержание. Но изменилась и современная административная деликтность, которая стала сложнее, разнообразнее, опаснее. Локальные многочисленные дополнения и изменения КоАП РФ исчерпали свой ресурс. Назрела необходимость подготовки и принятия двух кодексов: Кодекса РФ об административной ответственности, регулирующего основания и меры данного вида юридической ответственности, и Административно-юрисдикционного процессуального кодекса РФ, определяющего механизм реализации административной ответственности¹.

С нормативным аспектом противодействия административной деликтности связан и вопрос о статусе норм об административной ответственности, который до сих пор порождает дискуссии. Нами была обоснована концепция административно-деликтного права как само-

¹ См.: Шергин А. П. Третьей кодификации административно-деликтного законодательства нет альтернативы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина. Ч. 1. СПб, 2012.

стоятельной отрасли российского права, имеющей свой предмет, метод регулирования и обособленную нормативную базу в виде КоАП РФ¹. Его трактовка как отрасли права, регулирующей основания и меры административной ответственности, меняет не только представление о современной структуре российского права, но и закладывает теоретическую базу раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности.

Оптимизация административно-деликтного законодательства предполагает тщательный отбор деяний, за которые следует устанавливать административную ответственность. Но реализация этого требования затруднена отсутствием критериев, с помощью которых законодатель осуществляет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение». Такой перевод социального в юридическое получил наименование административной деликтолизации, под которой понимается нормативное признание деяния административным правонарушением. В отличие от криминологии, где понятие криминализации разработано в теоретическом и прикладном планах, феномен административной деликтолизации практически не освоен в современной правовой доктрине. Пока исследования в этой области носят скорее постановочный характер и их результаты недостаточны для использования в законодательской деятельности². Необходима обстоятельная разработка теории административной деликтолизации. Она важна не только для развития науки административно-деликтного права и административной деликтологии. Прикладной ее аспект состоит в разработке рекомендаций для законодателя — чем надлежит ему руководствоваться при введении (отмене) того или иного административно-правового запрета, а также тех, кто применяет административно-деликтный закон.

Таким образом, административная деликтность как сложная социально-правовая категория представляет несомненный интерес для исследователей. В статье обозначены лишь отдельные направления научных разработок, ориентированных на уточнение ее характеристик. Автор не претендует на полноту и бесспорность высказанных

¹ См.: Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления). М. : ВНИИ МВД России, 2015.

² См., напр., Поспелова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Штатский С. В. Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002 и др.

суждений и будет приветствовать дальнейшие разработки этой проблематики. Такие исследования важны не только для развития теории административной ответственности, но и определения вектора противодействия административной деликтности как одной из серьезных угроз безопасности Российской Федерации. Подготовка с учетом потребностей практики долгосрочной научной программы решения этой правоохранительной задачи – одна из актуальных для ученых-юристов. Данная программа должна охватывать все направления противодействия административной деликтности, о которых шла речь выше.

© Шергин А.П., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Антонян Ю. М. Наука криминологии. М. : Юрлитинформ, 2015.
- Российский Б. В. О полномочиях Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6.
2. Дугенец А.С. Административная деликтность в России: состояние, динамика и средства противодействия //Административное право и процесс. 2004. № 1
3. Дюжаев А. В. Рецидив административного проступка : дис ... канд. юрид наук. — М. : ВНИИ МВД СССР, 1979.
4. Мышляев Н. П. Административная деликтология: вопросы теории и практики : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2002.
5. Памятники российского права в 35 томах. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Учебно-научное пособие /под общ. ред. доктора юридических наук, профессора Р.Л.Хачатурова. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2017.
6. Попугаев Ю.И. Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития: монография – М.: Издательская группа «Юрист». 2020.
7. Пospelова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
8. Правонарушения в современной правовой реальности: Монография /под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова - М.: «Юрлитинформ». 2019.

9. Российский Б. В. О полномочиях Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6.
10. Севрюгин В.Е. Теоретические проблемы административного проступка: дис... докт. юрид. наук. – М. 1994.
11. Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки // Актуальные вопросы административно-деликтного права – М: ВНИИ МВД России. 2008.
12. Шергин А. П. Третьей кодификации административно-деликтного законодательства нет альтернативы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина. Ч. 1. СПб, 2012.
13. Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления). М. : ВНИИ МВД России, 2015.
14. Шергина К. Ф. Преступление и проступок? За что отвечать и по какому закону? // Закон. 2002. № 7.
15. Штатский С. В. Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002.



Сморчкова Лариса Николаевна,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права и
административного процесса
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, доцент

**В.Д. Сорокин об административной ответственности
юридического лица: переоценка спустя два десятилетия**

Аннотация: *в статье еще раз анализируются идеи выдающегося юриста В.Д. Сорокина, касающиеся административной ответственности юридических лиц, внедренной действующим КоАП РФ и активно развивающейся как правовое явление. Автор критически оценивает многие положения закона, предлагая пересмотреть отдельные моменты, исходя из правовой природы юридического лица и объективных оснований необходимости сохранения такого рода ответственности.*

Ключевые слова: *институт административной ответственности, юридическое лицо, виновность юридического лица, объективное вменение, двойная ответственность, правовые коллизии.*

Валентин Дмитриевич Сорокин – выдающийся ученый, признанный корифей отечественной административно-правовой и административно-процессуальной науки, основоположник научной и научно-педагогической школы, ученики которой достойно продолжают дело мастера [1, с. 4–5]. Будучи специалистом не только по административному праву и процессу, но и по проблемам общей теории права, эффективно применял свои системные правовые знания и методологическое мастерство к решению отраслевых вопросов.

Так, исследуя проблемы института юридической ответственности в период рассмотрения в Государственной Думе проекта ныне действующего КоАП РФ, он обратил внимание научной общественности на то, что заложенная в документе концепция административной от-

ветственности существенно отличается от классического представления об этом правовом институте. Особую тревогу вызывают две тенденции. Первая тенденция, с точки зрения В.Д. Сорокина разрушающая саму идею тотальной кодификации законодательства об административных правонарушениях, связана с тем обстоятельством, что ряд составов административных правонарушений оказались не включенными в Особенную часть кодекса, ее так и не удалось преодолеть. Вторая проблема, посягающая на качественные характеристики института административной ответственности, связана с административной ответственностью юридических лиц [2, с. 46–50]. Именно анализу второй проблемы, которая не потеряла своей актуальности, и будет посвящена данная статья.

Суть вопроса главным образом сводится к тому, что при привлечении юридического лица к административной ответственности своеобразно реализован принцип виновности, характерный не только для института административной ответственности, но также уголовной и дисциплинарной, поскольку вина есть неотъемлемая характеристика субъективной стороны составов соответствующих правонарушений. А юридическое казус, наступающий при привлечении к этим трем видам юридической ответственности любого субъекта, вина которого не выявлена, именуется объективным вменением, что недопустимо с общетеоретических позиций.

В.Д. Сорокин, анализируя становление феномена административной ответственности юридических лиц, отсылает к общественным процессам начала 1990-х годов, когда в противоречие нормам, закрепленным в действовавшем тогда КоАП РСФСР и не предназначенным для привлечения к административной ответственности коллективных субъектов, стали приниматься законы, предусматривающие административную ответственность предприятий и иных структур производственного назначения, универсально именованных позднее юридическими лицами [3, с. 7–8].

Становление частной собственности хозяйствующих субъектов, развитие рыночной экономики, многочисленные нарушения прав других субъектов в экономической сфере потребовали расширения диапазона ответственности юридических лиц, и сделать это в рамках существующих видов юридической ответственности можно было только одним путем – предусмотреть в новом кодифицированном за-

коне возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Казалось бы, законодатель мог ограничиться указанием юридического лица в качестве субъекта административного правонарушения только в составах, объектом которых являются экономические отношения. Доказать вину юридического лица в административном правонарушении, совершенном в связи с осуществлением им какого-либо вида уставной деятельности, посильная задача. Но множество составов административных правонарушений, в которых предусмотрена возможность привлечения юридического лица к административной ответственности, никак не связана с его хозяйственной деятельностью. В этих случаях наиболее ярко проявляется парадокс «вины» юридического лица, который совершенно замечательно описал В.Д. Сорокин [3, с. 12–16].

Действительно, часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ императивно вводит своеобразное определение вины юридического лица в совершении административного правонарушения, связывая его с неприятием юридическим лицом всех зависящих от него мер по соблюдению нарушенных административно-правовых норм, хотя возможность для их соблюдения имела. Именно такая трактовка вины, которая учитывает только объективные обстоятельства, но не учитывает психологическое отношение субъекта (а в данном случае его невозможно учесть), именуется в теории права объективным вменением [4, 41–42]. А одной из теоретических догм является недопустимость объективного вменения при привлечении к юридической ответственности. В отношении административной ответственности юридических лиц это особенно ярко проявляется касательно тех составов административных правонарушений, которые не связаны с осуществлением юридическим лицом своей уставной хозяйственной деятельности.

Кроме того, согласно части 3 статьи 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и наоборот. Применительно к норме части 3 статьи 2.1 КоАП РФ В.Д. Сорокин абсолютно справедливо говорил о совершенно некорректном соединении двух самостоятельных и достаточно специфичных субъектов права – физических и юридических лиц, из которых первые могут быть привлечены к ад-

министративной ответственности только за виновные деяния, а вторые в эту классическую схему не вписываются [3, с. 20–21].

Возможность привлекать за одно и то же правонарушение и юридическое, и физическое лицо порождает казус так называемой двойной ответственности, что также недопустимо в теории права, поскольку что двойная ответственность сама по себе нарушает основные принципы права: справедливости, равенства всех перед законом, и собственно принцип индивидуализации наказания [5, с. 66–67]. С другой стороны, здесь можно усмотреть завуалированное нарушение запрещающей правовой нормы, закрепленной самим же КоАП РФ в части 5 статьи 4.1, согласно которой никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Федеральным законом от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях», дополнившим статью 2.1 КоАП РФ частями 4 и 5, обозначенная проблема была в определенной степени нивелирована, поскольку теперь юридическое лицо не подлежит административной ответственности за совершение административного правонарушения, если должностное лицо или иной работник данного юридического лица привлечены к административной ответственности, и наоборот, если за совершение административного правонарушения юридическому лицу назначено административное наказание в виде административного штрафа должностное лицо или иной работник данного юридического не подлежат административной ответственности. Но сам факт, что часть 3 статьи 2.1 КоАП РФ была сохранена, не исключает коллизии в толковании и правоприменении.

И еще один интересный аспект, связанный с привлечением юридического лица к административной ответственности – разновеликая мера наказания за одно и то же правонарушение по сравнению с физическим лицом, что чаще всего проявляется в размере штрафа. При том в административных правонарушениях в экономической сфере это представляется вполне оправданным, поскольку юридическое лицо позиционирует себя профессионалом в указанных в его уставе видах деятельности, а значит и вред от нарушений в профессиональной сфере более существенен, в других составах правонарушений, когда не явны особенности вины или общественного вреда, причиненного юридическим лицом – нет.

Анализируя институт административной ответственности юридических лиц и правоприменительную практику в этой сфере, специалисты констатируют его быстрое развитие, появление большого числа новых составов административных правонарушений, субъектами которых могут быть юридические лица, причем в разных отраслях и сферах хозяйства, существенное и постоянное увеличение размеров административного штрафа, который можно возложить на юридическое лицо согласно установленным санкциям [6, с. 25–26].

Современные ученые продолжают поиск новых правовых вариантов, оправдывающих институт административной ответственности юридических лиц и их виновность, например, предлагая воспользоваться гражданско-правовой конструкцией, устанавливающей презумпцию виновности лица за ненадлежащее исполнение своих обязательств (пункт 2 статьи 401 ГК РФ), а также ввести в административное право институт непреодолимой силы по аналогии с положениями гражданского законодательства [7, 29–30].

Обсуждаемая тема стала предметом исследования многих ученых. Даже поверхностный поиск в Научной электронной библиотеке elibrary.ru выдает порядка 20 научных статей с совершенно идентичным названием: «К вопросу об административной ответственности юридических лиц». В то же время немногие авторы готовы сейчас смело и критично анализировать уже устоявшиеся нормы. До и в принципе многие современные ученые-юристы рассматривают как аксиому то, что закреплено в действующем законодательстве, даже если это противоречит здравому смыслу и рушит правовые конструкции. В то же время нельзя забывать, что юридическая наука не может быть «лошадью позади телеги». Она должна двигать юридическую мысль вперед, основываясь на устоявшихся и не подлежащих нарушению базовых принципах права, и искать новые решения в перманентно изменяющемся мире и стремительно развивающихся общественных отношениях.

Собственно, сам В.Д. Сорокин был категорически противником размывания института административной ответственности юридическим закреплением ранее возникшего в российском законодательстве парадокса привлечения организации к административной ответственности в КоАП РФ и последующим «экзотическим» отыскиванием «вины» юридического лица в административном правонарушении, называя видоизмененный институт административной ответственно-

сти, не имеющей будущего «гибридной субстанцией» [3, с. 10, 28]. В последние годы жизни В.Д. Сорокин снова обращался к теме административной ответственности юридических лиц, но принципиально не менял свою точку зрения [8].

До сих пор нет ответов и на многие вопросы, так или иначе связанные с административной ответственностью юридического лица, часть из которых были поставлены В.Д. Сорокиным еще два десятилетия назад. Например, распространяются ли нормы КоАП РФ об административной ответственности юридических лиц, являющихся федеральными органами исполнительной власти и иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, обладающими статусом юридического лица или которых закон уклончиво наделяет правами юридического лица? [3, с. 8–9; 5, с. 64–65].

Или насколько имеет право на существование «парадоксальное «соединение» в одном правонарушении двух самостоятельных видов юридической ответственности – уголовной и административной, в результате чего одно и то же правонарушение одновременно, но для разных субъектов оказывается преступлением и административным правонарушением? [3, с. 22]. Речь здесь идет о все той же части 3 статьи 2.1 КоАП РФ.

Или насколько правомерен феномен переноса вины с единоличного исполнительного органа юридического лица на все юридическое лицо путем предусмотренного частью 9 статьи 2.10 КоАП РФ назначения наказания в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц? [5, с. 66] Данная норма была введена в КоАП РФ уже после ухода В.Д. Сорокина из жизни, и он не имел возможности ее прокомментировать...

Институт административной ответственности юридических лиц продолжает развиваться, иногда достаточно оригинально. Так, например, посредством вышеупомянутого Федерального закона от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ КоАП РФ был дополнен статьей 4.1.2, устанавливающей особенности назначения административного наказания в виде административного штрафа социально ориентированным некоммерческим организациям и юридическим лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, отнесенным к малым предприятиям, в том числе микропредприятиям [9, с. 171–172].

При всей дискуссионности многих аспектов, связанных с распространением института административной ответственности на юридических лиц, необходимо признать, что вряд ли законодатель откажется от этой конструкции в будущем. И фискальная составляющая здесь играет не последнюю роль. По мнению автора, перед наукой административного права стоит непростая задача найти удобоваримые и оптимальные формы привлечения юридических лиц к административной ответственности, максимально нивелирующие негативные противоречия с общетеоретическим канонами.

Отдельные моменты можно было бы скорректировать, более плотно привязав административную ответственность юридического лица к видам уставной деятельности, которое оно правомочно осуществлять. Это соответствовало бы тем объективным изменениям в экономическом укладе страны, которые вызвали к жизни данное явление, отвечало бы правовой природе самой конструкции юридического лица и в какой-то мере оправдывало бы те юридические парадоксы, которые возникли в административном праве.

Хотелось бы верить, что и обозначенные в данной статье, и иные правовые коллизии, связанные с внедрением в институт административной ответственности юридических лиц как субъектов этой ответственности, будут разрешены в новом КоАП РФ, принятие которого планируется Государственной Думой уже в этом году. Хотя несколько проектов, ранее представленных на суд юридической общественности, оставляют большие сомнения в оптимальном решении поднятых проблем.

© Сморчкова Л.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каплунов А.И. 95-летие профессора Сорокина Валентина Дмитриевича // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения, 22 марта 2019 г.) / Под общей редакцией А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. С. 3–6.
2. Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1. С. 46–54.

3. Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. № 3. С. 4–28.

4. Сморчкова Л.Н. Юридическое лицо как субъект административного правонарушения // Право и практика. 2021. № 2. С. 39–43.

5. Сморчкова Л.Н. Юридические лица как субъекты административно-правовых отношений: проблемные вопросы правового регулирования и правоприменения // Право и практика. 2019. № 1. С. 63–68.

6. Россинский Б.В. Размышления о вине юридического лица после нового прочтения работы В.Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 22–27.

7. Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 8. С. 1–30.

8. Сорокин В.Д. К вопросу об административной ответственности юридических лиц // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. 2005. № 5. С. 22–38.

9. Сморчкова Л.Н. Новации в правовом институте административной ответственности юридического лица // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2022». М.: Институт государства и права РАН, 2022. С. 170–177.



Соколов Александр Юрьевич,
*директор Саратовского филиала
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

**Вопросы административной ответственности
за нанесение надписей и изображений,
противоречащих принципам морали и нравственности**

Аннотация: *статья посвящена выявлению отдельных проблем привлечения к административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности, в том числе, содержащих пропаганду наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов. Сделан вывод о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство в части расширения составов, предусматривающих ответственность за соответствующую пропаганду. Также обосновано закрепление в законодательстве субъектов РФ состава административного правонарушения, устанавливающего ответственность за нанесение и (или) размещение надписей и (или) изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности.*

Ключевые слова: *административное правонарушение, пропаганда наркотиков, реклама, потребление алкогольных напитков, пропаганда курения.*

Во многих субъектах Российской Федерации существует проблема борьбы с размещением надписей, изображений, противоречащих принципам морали и нравственности на стенах жилых многоквартирных домов, торговых комплексов, автобусных остановках и иных объектах, в том числе расположенных в непосредственной близости от школ и иных образовательных учреждений. В отдельных случаях такие надписи содержат информацию о местах приобретения наркотиков и их рекламу, что является нарушением законодательства о противодействии их незаконному обороту.

Важность выработки мер по пресечению фактов противоправных деяний в данной сфере подчеркивается в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733 [1]. Она указывает на необходимость формирования в обществе осознанного негативного отношения к незаконному потреблению наркотиков и участию в их незаконном обороте. Установлено, что пропаганда наркотиков выступает угрозой национальной безопасности.

Ранее на законодательном уровне предпринимались попытки ужесточить ответственность за пропаганду и рекламу наркотиков. Так, в 2015 году Государственной Думой рассмотрен Законопроект № 108866-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления ответственности за незаконные пропаганду и рекламу наркотических средств и психотропных веществ» [2]. Данным законопроектом предполагалось внести изменения в УК РФ, а также расширить определение терминов пропаганды и рекламы наркотиков. Законопроект был принят в первом чтении, однако отклонен во втором.

В 2019 году Законопроектом № 826083-7 [3] также предполагалось криминализовать пропаганду наркотиков, признав утратившей силу ст. 6.13 КоАП РФ и дополнив УК РФ соответствующей статьей. Законопроект был возвращен в связи с отсутствием официального отзыва Верховного суда и правительства РФ.

Таким образом, в настоящее время одним из средств борьбы с пропагандой наркотиков является применение мер административной ответственности. Ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [4] (далее – Закон № 3-ФЗ) устанавливается запрет на пропаганду в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ и в сфере культивирования наркосодержащих растений (далее – пропаганда наркотиков). Нарушение положений указанной статьи влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, в частности, административную ответственность, которая предусмотрена КоАП РФ, а именно, его ст. 6.13 [5].

Как следует из судебной статистики, за последние 5 лет количество рассмотренных дел об административных правонарушениях по

ст. 6.13 КоАП РФ увеличилось с 263 до 977, число наказанных лиц возросло с 187 до 644 [6]. Данные цифры в немалой степени обусловлены закреплением нового квалифицированного состава правонарушения, который состоит в пропаганде, совершенном с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако это также свидетельствует о сохраняющейся проблеме борьбы с пропагандой наркотиков. Кроме того, есть основания полагать, что ряд правонарушений по данной статье остается безнаказанным.

Прежде всего, следует обратить внимание на наличие недостатков нормативно закреплённого определения понятия «пропаганда». Под ней в ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» понимается распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

Однако в нормативном определении пропаганды отсутствует указание на такую ее форму, как распространение информации, в которой раскрывается позитивный смысл употребления наркотиков в целях стимулирования интереса к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам, способам их употребления. В то же время на такие признаки пропаганды, как формирование представления о факте потребления наркотиков для достижения состояния наркотического опьянения как допустимого, желательного, указывалось в п. 46 Обзора судебной практики Верховного суда РФ № 4, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2022 г. [7]

Таким образом, возможно изменение границ применения ст. 6.13 КоАП РФ, которое не ограничивалось бы признаками, указанными в ст. 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». При этом требуется установить запрет на распространение информации, способствующей формированию или

поддержанию интереса к приобретению и (или) потреблению наркотиков.

В данном аспекте обосновано расширение термина «пропаганда», предпринятое в Проекте Федерального закона № 325730-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8]. Им предложена редакция ч. 1 ст. 46 Закона № 3-ФЗ, в соответствии с которой пропаганда представляет собой «публичное распространение информации о способах, методах незаконных разработки, изготовления, производства и использования наркотических средств, психотропных веществ и (или) их аналогов, местах их незаконного приобретения, способах и местах незаконного культивирования наркосодержащих растений; о допустимости либо привлекательности их незаконного потребления, совершения иных незаконных действий в отношении наркотических средств, психотропных веществ и (или) их аналогов, наркосодержащих растений путем оправдания или представления указанных действий как общепринятых норм поведения».

Иная проблема связана с неэффективностью борьбы с пропагандой и рекламой наркотиков, осуществляемой несовершеннолетними лицами, не достигшими возраста привлечения к административной ответственности. В ситуациях нанесения несовершеннолетним, не достигшим 16-ти летнего возраста, надписей на фасады зданий, сооружений, содержащих сведения о местах приобретения наркотиков, психотропных веществ или их прекурсоров, к его родителям или законным представителям применяются нормы ст. 5.35 КоАП РФ. Максимальный размер санкции по ч. 1 данной статьи составляет лишь 500 рублей, чего явно недостаточно.

В связи с этим следует констатировать необходимость на законодательном уровне внести изменения в ст. 5.35 КоАП РФ, дополнив ее отдельной частью, предусматривающей повышенный уровень ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, что выразилось в участии несовершеннолетнего в пропаганде наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психо-

тропные вещества либо их прекурсоры; новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Кроме того, в число наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ, не входят так называемые «одурманивающие вещества». В настоящее время ответственность за пропаганду одурманивающего вещества – закиси азота, установлена отдельной статьей КоАП РФ – ст. 6.13.1. Однако Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2021 г. № 1259 «Об утверждении перечня одурманивающих веществ» [9] установлен соответствующий перечень, в который входит также ксенон, смесь дифенгидрамина (димедрола) с этиловым спиртом (независимо от их концентрации, смесь доксиламина с этиловым спиртом (независимо от их концентрации).

Закрепленный ст. 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрет пропаганды не содержит и указания на его распространение в отношении аналогов наркотических средств и психотропных веществ. В качестве таковых законодательство рассматривает запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят. Соответственно, данный запрет не воспроизведен и в ст. 6.13 КоАП РФ.

Указанное актуализирует вопрос об уточнении диспозиций статей 6.13 и 6.13.1 КоАП РФ.

Следует также отметить сложность доказывания составов пропаганды и рекламы наркотиков в случае обнаружения надписей, содержащих информацию о местах их приобретения. Нередко данная информация носит завуалированный характер, поскольку используются нейтральные выражения, смысл которых понятен лицам, к которым они адресованы.

Ввиду этого распространена практика привлечения к административной ответственности по законодательству субъектов РФ в рамках иных составов. Так, Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» [10] содержит ст. 8.3, которая предусматривает ответственность за самовольное изменение внешнего вида фасадов отдельно стоящих нежилых зданий, их элементов и ограждений, выразившееся, в частности, в самовольном нанесении надписей и графических изображений (граффити). Аналогичное деяние запрещено законодательством об административных правонарушениях иных субъектов РФ.

В свою очередь, ч. 7 ст. 8.3 Закона Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» возлагает ответственность на собственников зданий, сооружений в случае неисполнения ими требований муниципальных нормативных правовых актов по удалению размещаемых объявлений, листовок, надписей, иных информационных материалов, не содержащих информацию рекламного характера.

При этом законодательство субъектов РФ не содержит прямого указания на то, что данные надписи могут расцениваться как пропаганда наркотиков. Более того, в региональном законодательстве в принципе не установлена ответственность за пропаганду наркотических средств в какой-либо форме. Исключение составляет Закон Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях», в соответствии с которым допущение индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом случаев пропаганды и (или) незаконной рекламы наркотических средств и (или) психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ на территориях, в помещениях, принадлежащих им на праве собственности, праве аренды или на ином законном основании, предназначенных для реализации услуг в сфере торговли, общественного питания (ресторанах, кафе, барах, столовых, закусочных), для развлечений, досуга, а также в помещениях, которые предназначены для обеспечения доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, а на юридических лиц от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей [11].

Однако перспектива установления в региональном законодательстве ответственности за нанесение надписей и (или) изображений, пропагандирующих наркотики, выглядит сомнительной, поскольку при этом возникает вторжение в сферу компетенции федерального законодателя. Это обусловлено тем, что ч. 1 ст. 6.13 КоАП РФ уже предусмотрена административная ответственность за пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ. Нанесение на общественные здания, объекты жилого фонда и иные объекты надписей и (или) изображений, пропагандирующих потребление наркотиков, подпадает под действие данной нормы.

В то же время не стоит исключать возможности установления на уровне законодательства субъектов РФ административной ответственности за нанесение надписей и (или) изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности. В качестве таких могут рассматриваться нецензурные слова и выражения, изображения эротического и порнографического характера; изображения и надписи, пропагандирующие курение, потребление алкогольных напитков.

В федеральном законодательстве соответствующий запрет не закреплен. Как правило, он в полной мере не прослеживается и при анализе законодательства субъектов РФ. Так, на территории Саратовской области административная ответственность установлена за нанесение в общественных местах на любые поверхности с помощью любых средств надписей, содержащих нецензурные, оскорбительные слова и выражения, что следует из ст. 1.8 регионального закона об административных правонарушениях. В законодательстве ряда других субъектов, например, в Волгоградской области, Республике Татарстан, Томской области, данные деяния охватываются составом несанкционированного нанесения надписей и рисунков.

Однако существуют и противоположные примеры. В Амурской области нанесение надписей и изображений, содержащих призывы к курению, потреблению алкогольной продукции, на витринах, стенах зданий и сооружений, заборах, тротуарах, влечет наложение админи-

стративного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей [12]. В то же время за рамками состава остаются деяния, выраженные в нанесении надписей, содержащих нецензурные слова и выражения, изображения эротического и порнографического характера.

В свою очередь, в Белгородской области нанесение надписей и (или) изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности (оскорбительных слов и выражений, изображений эротического и порнографического характера, изображений и надписей, пропагандирующих курение, потребление алкогольных напитков), с помощью любых средств на любых поверхностях (витрины, стены зданий и сооружений, заборы, тротуары, автотранспорт) в границах поселений, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере трех тысяч рублей [13].

В Рязанской области нанесение и (или) размещение не носящих рекламного характера надписей, изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности (нецензурных и оскорбительных слов и выражений, изображений сексуального характера, изображений и надписей, содержащих призывы к насилию или антиобщественному поведению, а также пропагандирующих курение, потребление алкогольных напитков), с помощью любых средств на любых поверхностях наказывается административным штрафом в размере от одной тысячи пятисот до трех тысяч рублей для граждан, для должностных лиц – от семи тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей [14]. Сходный состав административного правонарушения содержит Кодекс Тюменской области об административной ответственности. Так, за нанесение оскорбительных слов и выражений, изображения эротического и порнографического характера; изображений и надписей, содержащих призывы к насилию или антиобщественному поведению, а также пропагандирующие курение, потребление алкогольных напитков, установлено наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от тысячи до двух тысяч рублей [15]. Преимуществом подхода законодателя в данных субъектах РФ выступает наличие ответственности за нанесение изображений и надписей, содержащих призывы к насилию или антиобщественному поведению.

Подводя итог, следует сделать вывод об обоснованности расширения составов административных правонарушений, закрепленных ст. 6.13 и ст. 6.13.1 КоАП РФ. Так, необходимо установить ответственность за пропаганду аналогов наркотических средств и психотропных веществ, одурманивающих веществ. Нормативное определение пропаганды, которое содержится в ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», должно указывать на такую ее форму, как распространение информации, раскрывающей позитивный смысл употребления наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, одурманивающих веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Кроме того, в законодательстве субъектов РФ требуется закрепление состава административного правонарушения, устанавливающего ответственность за нанесение с помощью любых средств на любых поверхностях (на стенах зданий и сооружений, на ограждениях, тротуарах, остановках общественного транспорта и в иных общественных местах) надписей и (или) изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности: оскорбительных слов и выражений, изображений эротического и порнографического характера; изображений и надписей, содержащих призывы к насилию или антиобщественному поведению, а также пропагандирующих курение, потребление алкогольных напитков.

Соответствующие нормативные изменения позволят повысить эффективность деятельности по привлечению к административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности, в том числе, содержащих пропаганду наркотиков.

© Соколов А.Ю, 2024

Список цитируемой литературы:

1. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733) // СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7710; 2023. № 14. Ст. 2399.
2. Законопроект № 108866-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления ответственности за незаконные пропаганду и рекламу наркотических

средств и психотропных веществ» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/108866-6> (дата обращения: 01.02.2024).

3. Законопроект № 826083-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части установления уголовной ответственности за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/826083-7?sortEventsByDate=datend_up&sortEventsByNum=num_up (дата обращения: 01.02.2024).

4. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 28.04.2023) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219; 2023. № 18. Ст. 3246.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2024. № 1. Ч. 1. Ст. 50.

6. Судебная статистика: административные правонарушения // URL: <https://stat.апи-пресс.пф/stats/adm/t/31/s/66> (дата обращения: 01.02.2024).

7. Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 4 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2022 г.) // БВС РФ. 2022. № 4.

8. Проект Федерального закона № 325730-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/325730-8> (дата обращения: 01.02.2024).

9. Постановление Правительства РФ от 24 июля 2021 г. № 1259 «Об утверждении перечня одурманивающих веществ» // СЗ РФ. 2021. № 31. Ст. 5922.

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

11. Закон Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-33К «Об административных правонарушениях» // Забайкальский рабочий. № 123-124. 06.07.2009.

12. Закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» // Вестник администрации Амурской области. № 3, 01.04.2007.

13. Закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» // Белгородские известия. № 101, 09.07.2002.

14. Закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» // Рязанские ведомости. № 233, 10.12.2008.

15. Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. № 55 // Парламентская газета «Тюменские известия», № 242, 28.12.2007.



Попугаев Юрий Ильич,
*начальник кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, доцент*

Краткая характеристика административно-деликтного законодательства некоторых зарубежных стран

Аннотация: *в статье кратко рассматривается ряд законодательных актов, регламентирующих материальную и процессуальную составляющие законодательства об административных правонарушениях, процессуальные аспекты привлечения к административной ответственности в некоторых зарубежных странах.*

Ключевые слова: *административные правонарушения, административно-деликтное законодательство, административно-процессуальное законодательство, зарубежные страны.*

В первую очередь хочется отметить особенности законодательства об административных правонарушениях в соседних независимых государствах – странах ближнего зарубежья.

Так, особенностью административно-деликтного законодательства Республики Беларусь является раздельное регулирование материально-правовых и процессуальных вопросов и наличие двух самостоятельных кодифицированных законодательных актов: КоАП РБ и процессуально-исполнительного кодекса РБ об административных правонарушениях. Причем, такой опыт законодательного регулирования не единичен. Аналогичное раздельное регулирование и наличие двух самостоятельных кодифицированных законодательных актов имеет место, в частности в Республике Таджикистан.

В рамках материально-правовой составляющей КоАП РБ следует выделить (в отличие от российского законодательства об административных правонарушениях) наличие институтов: покушения на административное правонарушение в виде умышленного действия физического лица, непосредственно направленное на совершение ад-

министративного правонарушения, если при этом оно не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам, а также соучастия как умышленного совместного участия двух и более физических лиц в совершении административного правонарушения. При этом дается подробная характеристика соучастников: исполнителя, организатора и пособника.

Следует обратить внимание на отдельное самостоятельное кодифицированное административно-процессуальное законодательство в большинстве стран Европы. Так, процессуальный кодекс еще в 1925 году открыла Австрия изданием Закона «О процессе».

В Болгарии функционирует Закон от 24 июля 1970 г. «Об административном производстве», в котором наряду с разделом о производстве по делам об административных правонарушениях имеется раздел о производстве по изданию административных актов, регламентирующий порядок рассмотрения административных, дисциплинарных и иных правонарушений в различных органах исполнительной власти, в том числе и в пенитенциарной системе Болгарии.

В Польше с изменениями и дополнениями действует с 14 июня 1990 года Административно-процессуальный кодекс, в котором закреплена компетенция различных субъектов административной юрисдикции, включая руководителей учреждений и органов, исполняющих наказания в виде лишения свободы по рассмотрению ими дел о соответствующих правонарушениях. В Чехии с 1 января 1996 г. действует Закон «Об административном процессе», определяющий порядок рассмотрения споров в судах, а также в органах исполнительной власти, в том числе в учреждениях и органах пенитенциарной системы.

Следует отметить, что во многих ведущих зарубежных странах отсутствует кодифицированное административное законодательство как таковое. Большинство административных наказаний в «чистом» виде фактически не существуют. Некоторые из них содержатся в уголовных актах, другие сочетаются с дисциплинарными взысканиями.

Так, в английском законодательстве нет как такового акта, который регулировал бы вопросы административной ответственности. Более того, действующее законодательство Великобритании не знает понятия административного проступка, расценивая подобные деяния как малозначительные преступления, влекущие применение упрощенного порядка судебной ответственности. Поэтому общие условия

ответственности за действия, близкие по своей природе и характеру к административным проступкам, регулируются не административным, а уголовным законодательством. Наименование и состав таких правонарушений находит отражение в уголовных актах. При этом в английской системе все правонарушения по степени тяжести подразделяются на три вида: измена (treason), фелония (felony) и мисдиминор (misdemeanour). Последний вид – малозначительные правонарушения, которые наиболее близко примыкают по своему характеру к административным проступкам. За такие правонарушения суд может назначить наказание в виде штрафа или тюремного заключения на непродолжительный срок. В случае малозначительности противоправного деяния суд правомочен ограничиться предупреждением и устным замечанием.

Современное административно-деликтное законодательство ФРГ (Ordnungswidrigkeitenrecht) следует рассматривать как: часть национального публичного законодательства ФРГ; одну из отраслей административного законодательства ФРГ; уголовное право в широком смысле (das Strafrecht im weiteren Sinn). Основные особенности этого законодательства:

- его отнесение к конкурирующей законодательной компетенции Федерации и земель Германии;
- регламентация административной ответственности как некодифицированными законами, так и подзаконными актами;
- завершение обособления институтов административно- деликтного законодательства ФРГ из уголовного законодательства;
- преобразование значительного числа составов преступлений в составы административных правонарушений (декриминализация) в процессе последних реформ уголовного законодательства ФРГ;
- закрепление в немецком законодательстве системы административных наказаний;
- передача полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции;
- частичное выделение производства по делам об административных правонарушениях из уголовного процесса. К административным законодательным актам, регламентирующим административную ответственность в Германии следует отнести Федеральный законы: от 25 мая 1976 г. (ред. от 25 сентября 1990 г.), «Об административных процедурах», «О судопроизводстве по финансовым делам» от 25 мая

1965 г. (с изм. и доп.), «О судопроизводстве по дисциплинарным делам» от 24 августа 1987 г., «О судопроизводстве в судах по социальным делам» от 15 июня 1975 г. и ряд других.

В настоящее время организация и применение административной ответственности иностранных государств характеризуются отсутствием единого общего порядка рассмотрения административных дел (привлечения к административной ответственности). В США организация по применению административной ответственности в основном урегулирована Федеральным законом от 11 июня 1946 г. «Об административной процедуре» (с последующими изменениями). Данный нормативный акт устанавливает общий порядок рассмотрения дел о правонарушениях в различных административных органах. Положения данного Закона были значительно скорректированы законами от 15 февраля 1967 г. «О свободе информации» и от 9 июня 1974 г. «О неприкосновенности частной жизни».

Следует отметить как позитивный аспект законодательства большинства зарубежных стран - функционирование специализированных административных судов, рассмотрение дел в которых, безусловно, повышает законность и объективность в принятии решения по делу об административном правонарушении.

© Попугаев Ю.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Гаврилова Л.В. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие, современное состояние: автореф. дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.
2. Макарейко Н.В. Система административных наказаний (взысканий) по российскому и белорусскому законодательству // Административное право и процесс. 2005. № 4.
3. Поникаров В.А. Применение административной ответственности в пенитенциарных учреждениях иностранных государств // Административное право и процесс. 2010. № 3.
4. Попугаев Ю.И. Административно-деликтное законодательство: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития. М.: Издательская группа «Юрист», 2020.

5. Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления): сборник научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015.

6. Хорьков В.Н. Меры административной ответственности по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь (сравнительное исследование) // Правоведение. 2005. № 1. С. 142-151.



Семенюк Дмитрий Петрович,
*доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
факультета милиции общественной безопасности
Академии МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

**Система административных взысканий
в свете новелл КоАП Республики Беларусь 2021 г.**

Аннотация: *проведен анализ новелл КоАП Республики Беларусь 2021 г. и КоАП Российской Федерации, определяющих понятие и виды административных взысканий (наказаний). Установлено, что термины взыскание в белорусском законодательстве и наказание в российском имеют единое значение для определения меры административной ответственности и структурного элемента такой системы мер. С позиций системного подхода обоснован вывод, что система административных взысканий (наказаний) — это установленный законодателем перечень видов налагаемых взысканий (наказаний), каждое из которых представляет отдельный структурный элемент, непосредственно связанный с другими элементами (взысканиями, наказаниями) едиными целями применения, общими правилами наложения и освобождения от ответственности.*

Ключевые слова: *система административных взысканий, административная ответственность, профилактические меры воздействия, административное принуждение.*

Одним из важных этапов модернизации системы административно-деликтного и процессуально-исполнительного права является анализ юридических институтов и отдельных норм, которые регулируют наиболее значимые общественные отношения и защищают интересы государства, законные права и интересы граждан и юридических лиц. Данный анализ позволяет разработать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В этой связи, фокус юридических исследований всегда был направлен на изучение системы административных взысканий, которая должна наилучшим образом соответствовать целям административной ответственности на современном этапе исторического развития общества.

В соответствии с системным подходом каждый объект в процессе его исследования должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как отдельный элемент общей системы. Система административных взысканий является частью большой системы административно-деликтного права как совокупности правовых норм. В тоже время, рассматриваемая система состоит из отдельных взысканий, которые являются элементами ее структуры и характеризуются общими родовыми признаками.

Понятие административного взыскания (наказания) как элемента системы административных взысканий является одним из основных в теории административно-деликтного права.

Следует отметить, что не смотря на единство подходов к определению понятия административной ответственности, для обозначения названия меры ответственности используются разные термины. В КоАП Республики Беларусь это взыскание, а в КоАП Российской Федерации – наказание.

Так, в соответствии с нормативным определением, закрепленным в ст. 6.1 КоАП Республики Беларусь 2021 г. (далее – КоАП РБ 2021 г.) административное взыскание является мерой административной ответственности, налагаемой на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, и (или) на юридическое лицо, подлежащее привлечению к административной ответственности.

В части 1 ст. 3.1 КоАП Российской Федерации (далее – КоАП РФ) закреплено, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Представляется правильным мнение С.В.Добрияна и А.В. Жидкова, которые на основе анализа «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» от 23.10.1980 года и словарных статей Большого толкового

словаря отмечают, что «существенного различия между терминами наказание и взыскание не имеется» [1, с. 252].

На это также указывает и Макарейко Н.В., который отмечает, что «российский законодатель, кроме прочего, пошел по пути терминологического обновления. Вместо привычной дефиниции «административное взыскание» ввел понятие административное наказание». Названное терминологическое обновление в настоящее время следует рассматривать как данность и следует признать ее обоснованность так как это в большей мере отражает социальное назначение данного вида административного принуждения» [2, с. 19].

По сути, это единое понятие взыскания (наказания) как меры административной ответственности, обозначенное разными терминами в белорусском и российском законодательстве.

Д.Н. Бахрах рассматривает административные наказания как отдельную группу мер административного принуждения. В качестве отличительных признаков от иных мер административного принуждения он выделяет карательные санкции, которые преследуют специфические цели и которые применяются в строго урегулированном процессуальном порядке. Кроме этого, Д.Н. Бахрах выделяет такие отличительные признаки административного наказания как применение его за нарушение норм административного, конституционного, трудового, финансового, гражданского, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и других отраслей права, наличие правового урона виновному лицу, ограничение его прав и возложение дополнительных обязанностей, правовые последствия в виде состояния наказанности и отрицательную оценку государством совершенного правонарушения [3, с. 562].

Также, по мнению С.Г. Василевича, административное взыскание способствует восстановлению справедливости, нарушенной виновным лицом, путем возмещения причиненного вреда в установленном порядке и имеет целью формирование правового порядка [4, с. 144].

А.И. Сухаркова отмечает, что административное взыскание обладает всеми признаками, характерными для данного вида государственного принуждения. По ее мнению, в этом проявляется диалектическая связь отдельного и общего. Административное взыскание обладает специфическими чертами, определяющими его назначение и место в системе принудительных мер [5, с. 102].

Таким образом, закрепленные в КоАП административные взыскания в своей совокупности образуют единую систему, которая представляет единый комплекс взаимосвязанных компонентов.

В КоАП РБ 2021 г. в целом сохранена система административных взысканий, которая была закреплена в ранее действовавшем КоАП РБ 2003 г. Однако в установленный законодательством перечень взысканий внесены отдельные существенные изменения, которые обусловлены новыми подходами к дифференциации мер административной ответственности.

Из кодекса исключены такие виды взысканий как предупреждение, исправительные работы, лишение специального права. Система дополнена таким новым взысканием как общественные работы.

Вопрос разумного сочетания мер убеждения и принуждения поднимался еще советскими юристами. Например, Ключниченко А.П. и Самойленко А.В. отмечали, что «нельзя преувеличивать роль убеждения и принижать роль принуждения, снисходительно относиться к правонарушителям, что может содействовать развитию правового нигилизма» [6, с. 11].

Исключение из системы административных взысканий предупреждения обусловлено закреплением его в главе 5 КоАП РБ 2021 г. как одной из профилактических мер воздействия, которые призваны либерализировать административную ответственность, освобождая в установленных законом случаях от наложения взыскания за административные проступки и значительные административные правонарушения.

В правоприменительной практике исправительные работы применялись не так часто и не имели значительного предупредительного эффекта. В связи с этим кодекс дополнен общественными работами как административным взысканием, позволяющим более эффективно реализовать воспитательную и предупредительную задачи.

По мнению О.И. Чуприс, введение нового вида основного административного взыскания неимущественного характера, альтернативного административному аресту, – общественных работ служит целям дифференциации [7, с. 10].

В соответствии с ч. 1 ст. 6.5 КоАП РБ 2021 г. общественные работы заключаются в выполнении физическим лицом в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных работ, направленных на достижение общественно полезных целей.

По своей правовой природе общественные работы могут применяться только к физическому лицу. Юридическое лицо как субъект хозяйственной деятельности не может подвергаться данному взысканию, так как при его применении должны учитываться индивидуальные характеристики личности.

В системе административных взысканий общественные работы занимают промежуточное место между штрафом и административным арестом. Поэтому при выборе альтернативной меры ответственности необходимой для воспитания и исправления правонарушителя правоприменитель должен учитывать характер и степень общественной вредности совершенного административного правонарушения, возможность ее применения исходя из социально-демографических характеристик личности.

Главной особенностью применения взыскания является законодательно закрепленная обязанность суда на получение согласия лица на наложение взыскания в виде общественных работ. Данное обстоятельство смягчает карательную сущность взыскания и способствует более эффективному, осознанному исправлению лица, совершившего грубое административное правонарушение.

Однако в настоящее время общественные работы налагаются не так часто. Исследование применения основных взысканий в одном из судов г. Минска в 2022 г. показало, что в доля штрафа составляла 47,5%, административного ареста – 52%, а общественных работ примерно 0,5% [8, с. 30].

Правовая природа общественных работ имеет сходство с обязательными работами, закрепленными в ст. 3.13 КоАП РФ. Однако между ними имеются и существенные различия. Для назначения обязательных работ не требуется согласие физического лица и срок обязательных работ устанавливается от 20 до 200 часов. Общественные работы устанавливаются на срок от 8 до 60 часов.

Исключение из КоАП РБ 2021 г. такого самостоятельного взыскания как лишение специального права обусловлено включением отдельных норм ст. 6.8 КоАП РБ 2003 г., регламентирующих, например, порядок лишения права управления транспортными средствами, в ст. 6.7 КоАП РБ 2021 г. «Лишение права заниматься определенной деятельностью». Это позволило объединить логически связанные правовые нормы, имеющие общее правовое регулирование.

В соответствии со ст. 6.2 КоАП РБ 2021 г. за совершение административных правонарушений применяются следующие виды административных взысканий: штраф; общественные работы; административный арест; лишение права заниматься определенной деятельностью; депортация; конфискация; взыскание стоимости; запрет на посещение физкультурно-спортивных сооружений.

Приведенная система, состоящая из восьми взысканий, представляет набор санкций за совершенное административное правонарушение. Закрытость перечня предполагает не возможность его изменения и дополнения правоприменителем, который налагает взыскание. Такое право есть только у законодателя, вносящего изменения в систему административных взысканий путем издания Закона Республики Беларусь.

Поэтому при выборе меры ответственности правоприменитель выбирает административные санкции исключительно из этого списка. Меры взыскания различаются по степени «карающего» воздействия на лицо, совершившее правонарушение.

Как правильно отмечает Василевич С.Г., «разносторонняя система мер административных взысканий (санкций) дает возможность более полно учитывать характер правонарушения, личность виновного лица и с учетом этого определять адекватное наказание» [9, с. 249].

Система административных наказаний Российской Федерации является отражением мнения и воли российского законодателя относительно реализации целей административной ответственности путем применения закреплённых в системе наказаний.

Поэтому перечень наказаний в соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ включает такие не характерные для административно-деликтного законодательства Беларуси взыскания как предупреждение, дисквалификацию, административное приостановление деятельности.

Подводя итог сказанному, следует сделать выводы, что систему административных взысканий (наказаний) можно определить как установленный законодателем перечень видов налагаемых взысканий (наказаний), каждое из которых представляет отдельный структурный элемент, непосредственно связанный с другими элементами (взысканиями, наказаниями) едиными целями применения, общими правилами наложения и освобождения от ответственности.

Термины взыскание в белорусском законодательстве и наказание в российском имеют единое значение для определения меры админи-

стративной ответственности и структурного элемента такой системы мер.

Система административных взысканий Республики Беларусь и система административных наказаний Российской Федерации имеют определенное сходство в формировании мер административной ответственности, позволяющих адекватно реагировать на административные правонарушения. Различия в видах взысканий (наказаний) обусловлены разными взглядами на современное состояние социально-экономического развития общества и противодействия административным правонарушениям.

© Семенюк Д. П., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Добриян, С.В., Жидков, А.В. Сравнительный анализ освобождения от административной ответственности в Республике Беларусь и Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова; сост. : А. И. Каплунов, А. О. Дрозд, Н. М. Крамаренко, Э. Х. Мамедов. – С. 241-247.
2. Макарейко, Н.В., Система административных взысканий (наказаний) по российскому и белорусскому законодательству / Н.В. Макарейко / Административное право и процесс. – 2005.– № 4. – С. 19-23.
3. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд. , пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.
4. Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич, С.В. Добриян. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 648 с.
5. Административное право: учеб. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. И.В. Козелецкого, А.И. Сухарковой; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Республики Беларусь». – Минск: Акад. МВД, 2013, ч. 2 : Административно-деликтное право. Процессуально-исполнительное право / И.В. Козелецкий [и др.]. – 454 с.

6. Ключниченко, А.П. Применение административных штрафов органами милиции / А.П. Ключниченко, А.В. Самойленко. – отв. ред. В. А. Кукушкин. - Киев : КВШ МВД СССР, 1968. - 60 с.

7. Чуприс, О.И. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 года в разрезе отражения элементов административно-деликтной политики / О.И.Чуприс // Право.by.– 2021.– №5(73).– С. 5–12.

8. Семенюк, Д.П. Общественные работы как вид административного взыскания: понятие, правовая природа, содержание, условия и порядок применения /Д.П. Семенюк / Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2023. – № 1 (45) – С. 30-35.

9. Василевич, С.Г. Проблемы управления. – №3 (32). – 2009. – С. 243-250.



Пилявец Светлана Витальевна,
*доцент кафедры административно-правовых дисциплин
и информационного обеспечения органов внутренних дел
Калининградского филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

**Воля юридического лица
как предпосылка формирования вины**

Аннотация: *в статье рассматриваются противоречия правового регулирования института вины юридического лица в административном праве. Автор указывает на отсутствие законодательной определенности конструкции вины юридического лица, что приводит к неоднозначной правоприменительной практике, нарушению принципов справедливости и презумпции невиновности при привлечении указанного субъекта к административной ответственности. Представляется перспективным исследование сущности вины юридического лица комплексно, на стыке различных отраслей права, в частности, через анализ категории субстрата юридического лица и источника его воли. Категории вина и воля не могут быть универсальными для физических и юридических лиц.*

Ключевые слова: *воля юридического лица, вина юридического лица, принципы ответственности.*

Центральной проблемой, пронизывающей все отечественное законодательство о юридических лицах, является проблема их ответственности, где «главным препятствием, через которое еще никому не удалось перешагнуть, является вопрос о вине юридического лица» [1, с. 80]. Научная дискуссия об определении понятия и содержания вины коллективных субъектов продолжается в праве и сегодня.

К основным концепциям вины юридического лица в административном праве, наиболее часто обсуждаемым в научной литературе,

можно отнести: поведенческую, субъективную (психологическую), психолого-поведенческую, социальной вины. [2; 3].

Кодекс РФ об административных правонарушениях в части ответственности построен на «поведенческой» концепции: юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1. КоАП РФ). Можно ли признать такую конструкцию отвечающей принципам справедливости, равенства и презумпции невиновности? Очевидно, нет. Существующая модель вины юридического лица допускает смешение объективной и субъективной сторон деяния, основана фактически на принципе объективного вменения, которое В.Д. Сорокин называл «весьма опасным явлением, не совместимым с правовым государством» [4, с. 607]. Как справедливо замечает Б.В. Россинский, такой подход «не продуман с необходимой глубиной и всесторонностью, не основан на должной теоретической проработке вопросов, что является субъективной стороной состава административного правонарушения, допущенного в работе юридического лица, и следует ли вообще при назначении наказания юридическому лицу говорить о его вине?» [5, с. 104]. Между тем, в соответствии с принципом равенства, признаки правонарушения применимы в полном объеме ко всем субъектам ответственности.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 апреля 2020 г. № 17-П указывал: «Вина в конституционном смысле - как универсальная категория для всех видов юридической ответственности и для всех субъектов права, включая физических и юридических лиц, - представляет собой основанные на характеристиках субъекта права пределы, в которых он может нести такую ответственность сообразно конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности». [6].

Попытки осмыслить и сконструировать модель вины юридического лица, отвечающую принципам юридической ответственности, предпринимаются в различных отраслях права. Поскольку юридическое лицо – это частноправовое понятие [7, с. 61, 63], природа его, как правового явления, все-таки является цивилистической. Разреше-

ние проблемы процесса формирования воли юридического лица, вероятно, содержит и разрешение вопроса его вины. Представляется перспективным исследование сущности вины юридического лица комплексно, на стыке различных отраслей права. Однако, прежде чем говорить о сути вины юридического лица, необходимо обратиться к исследованию сущности и правовой природы самого юридического лица как правовой конструкции.

Сегодня среди ученых не выработано единого подхода к пониманию того, что является субстратом юридического лица и, соответственно, источником воли. [8]. При определении сущности юридического лица необходимо анализировать все связи, возникающие при его функционировании, как внешние, так и существующие внутри него. По меткому выражению Ю.Х. Калмыкова, за фигурой юридического лица стоит новый социальный организм – трудовой коллектив. [9, с.33]. Однако концепция признания коллектива людей самостоятельным субъектом, отличным от самого предприятия, критикуется в научном сообществе. Так, Р.О. Халфина замечает, что коллектив формируется и действует в неразрывной связи с функциями предприятия, вне которого нет и самого коллектива. Как, впрочем, и само предприятие не может существовать без коллектива. [10, с.29]. По мнению основателя «теории коллектива» А.В. Венедиктова, юридическое лицо, как особый вид предприятия представляет собой организованный коллектив. [11, с.10]. Однако такое понимание не означает их полного отождествления, поскольку члены коллектива (юридического лица) совершают определённые действия от имени и в интересах другого субъекта правоотношения – самого юридического лица. По мнению О.А. Красавчикова, нельзя замещать общественные отношения людей самими людьми, субстрат, считает ученый, должен быть в социальных связях. Юридическое лицо – это не сумма индивидов, а связи и отношения, в которых находятся люди, объединяясь в «структурно и функционально дифференцированное социальное целое». [12, с.13].

Научная мысль сформулировала основные теории сущности юридического лица: фикционные теории; теории, отрицающие реальность юридического лица и теории, признающие его реальность. [13]. Признавая реальность существования юридического лица как самостоятельного субъекта правоотношений (в том числе и публично-правовых), следует констатировать, что воля коллективного субъекта

не является суммой воли его участников, а образует новую самостоятельную диалектическую сущность.

Очевидно, что сформулировать универсальное понятие воли и вины физического и юридического лица сложно, оно не может быть универсальным, поскольку правовая природа этих субъектов разная. Соответственно и природа вины этих субъектов неоднородна, что обусловлено различными способами формирования, выражения и проявления их воли.

Эффективное и справедливое урегулирование общественных отношений требует пересмотра концепции ответственности юридического лица, отраженной в нормах действующего КоАП РФ. Представляется, что поиск путей разрешения проблемы осмысления и конструирования модели вины юридического лица должен быть основан на едином межотраслевом подходе, но в корне отличном от подходов к исследованию вины физического лица, через раскрытие сущности юридического лица и его воли.

© Пилявец С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Зырянов С.М. К вопросу об уголовной ответственности юридических лиц// Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С.79-85.
2. Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности// "Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации", N 8, август 2007 г. [Электронный ресурс] Консультант плюс (дата обращения: 12.01.2024 г.).
3. Коновалова Л.Г., Решетников Г.Е., Пинчук А.П. Вина юридических лиц при совершении административных правонарушений: подходы к определению, проблемы правоприменительной практики// Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vina-yuridicheskikh-lits-pri-sovershenii-administrativnyh-pravonarusheniy-podhody-k-opredeleniyu-problemy-pravoprimenitelnoy-praktiki> (дата обращения: 12.01.2024 г.).
4. Сорокин В. Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Из-

бранные труды/ В. Д. Сорокин — «Юридический центр», 2004 — (Антология юридической науки). 665 с.

5. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография/ Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА – М, 2023.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2020 N 17-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1..." [Электронный ресурс] Консультант плюс (дата обращения: 17.01.2024 г.)

7. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.

8. Захаров Д.Н. Понятие воли юридического лица и проблема ответственности// Фундаментальные исследования № 7 2005. [Электронный ресурс] // Научный журнал «Фундаментальные исследования»: сайт. - URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=6362> (дата обращения: 20.12.2024 г.)

9. Калмыков Ю.Х. Хозяйственный механизм и гражданское право/ Под ред. Ю.Х. Калмыкова. – Саратов: Изд-во университета. 1986. С.33-34.

10. Халфина Р.О. Государственное предприятие – юридическое лицо, субъект права оперативного управления // Советское госуд. и право. 1983. - № 4. Цит.по: Ойгензихт В.А. Юридическое лицо и трудовой коллектив: Сущность. Поведение. Ответственность. Учеб.пособие. – Душанбе, 1988. С.29.

11. Ойгензихт В.А. Юридическое лицо и трудовой коллектив: Сущность. Поведение. Ответственность. Учеб.пособие. – Душанбе, 1988.

12. Красавчиков О.А. Сущность юридического лица // Советское государство и право. -1976. -№ 1. Цит.по: Ойгензихт В.А. Юридическое лицо и трудовой коллектив: Сущность. Поведение. Ответственность. Учеб.пособие. – Душанбе, 1988. С.13.

13. Сабирова Л.Л. Учения о юридических лицах в дореволюционном отечественном гражданском праве: отдельные аспекты [Электронный ресурс] URL: <http://dspace.kpfu.ru/xmlui/handle/net/32701> (Дата обращения: 24.01.2024 г.).

14. Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. No 1 (224). С. 46–54.
15. Сорокин В. Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. No 3 (254). С. 4–28



Майоров Владимир Иванович,
*профессор кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Тюменского института
повышения квалификации сотрудников МВД России,
доктор юридических наук, профессор*

Иванова Светлана Ивановна,
*начальник кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Тюменского института
повышения квалификации сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Средняя скорость движения автотранспортных средств:
проблемы правового регулирования
и ответственности за нарушение**

Аннотация: *Статья посвящена исследованию проблем нормативного правового регулирования ответственности за превышение так называемой средней скорости движения транспортных средств. Дана характеристика средней скорости, раскрыты достоинства и недостатки ответственности за ее превышение с учетом существующей правоприменительной практики и судебных решений. Рассмотрена современная законодательная инициатива по включению понятия «средней скорости» в Правила дорожного движения и определены существующие в ней недочеты.*

Ключевые слова: *средняя скорость движения, административная ответственность, правила дорожного движения, водитель, безопасность дорожного движения, технические средства автоматической фиксации нарушений.*

Для повышения эффективности обеспечения безопасности дорожного движения требуется разработка и принятие комплексных мер, направленных на сокращение смертности и травматизма в дорожно-транспортных происшествиях (далее – ДТП).

Скорость движения транспортных средств по результатам многих исследований признана фактором, оказывающим существенное влияние на безопасность участников дорожного движения. Увеличение средней скорости движения всего на 1 км/ч приводит к росту количества ДТП с последующими травмами на 3 % или к увеличению на 4–5 % ДТП со смертельным исходом [1]. Фактор скорости имеет особое значение при наездах на пешеходов, велосипедистов и иных незащищенных участников движения, а также при столкновениях транспортных средств, в особенности сопровождающихся выездом на встречную полосу движения. В таких случаях высокая скорость движения транспортных средств неизбежно ведет к гибели и травмам людей [2, с. 21].

Исходя из этого среди мер по обеспечению безопасности дорожного движения (далее – БДД) особое место занимает ограничение допустимой скорости движения транспортных средств. В Правилах дорожного движения Верховного суда Российской Федерации (далее – ПДД) регулированию скоростного режима посвящен раздел 10, закрепляющий обязанности водителя:

- не превышать установленного ограничения скорости;
- учитывать интенсивность движения, особенности и состояние транспортного средства и груза, дорожные и метеорологические условия, в частности видимость в направлении движения;
- сохранять скорость, которая бы обеспечила возможность постоянного контроля за движением транспортного средства для соблюдения норм ПДД.

Ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства регулируется статьей 12.9 КоАП РФ, в которой установлены четыре диапазона превышения скорости:

- 1) более 20 км/ч, но не более 40 км/ч;
- 2) более 40 км/ч, но не более 60 км/ч;
- 3) более 60 км/ч, но не более 80 км/ч;
- 4) более 80 км/ч.

В научных работах отмечается, что из всех способов контроля полиции за соблюдением установленной скорости движения транспортных средств наиболее эффективным является применение комплексов фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения (далее – ФВФ), несмотря на достаточно высокую стоимость такого оборудования [3, с. 176].

С расширением использования ФВФ появилась возможность измерения так называемой средней скорости движения транспортного средства (далее – средняя скорость). Измерение средней скорости осуществляется путем фиксации времени проезда транспортного средства по определенному участку дороги. Если водитель затратил на проезд меньше времени, нежели требуется для преодоления расстояния с максимальной допустимой скоростью, то его действия расцениваются как превышение средней скорости движения. Ответственность за это деяние наступала в соответствии с указанной выше ст. 12.9 КоАП РФ с учетом «нештрафуемого порога» в 20 км/ч.

Штрафы за превышение средней скорости, зафиксированное комплексами ФВФ, выписывались в Российской Федерации на протяжении 2013-2019 гг. Несмотря на отсутствие отдельных норм, закрепляющих понятие средней скорости и ответственность за ее превышение, сотрудники полиции и судебные органы руководствовались положениями КоАП РФ и ПДД РФ. Однако затем вопрос о законности привлечения к ответственности за такое нарушение был вынесен на рассмотрение Верховного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 7 октября 2019 года № 36-АД19-3 по делу о жалобе Н.С. Баусова на постановление о штрафе за нарушение средней скорости установил наличие неурегулированных проблемных вопросов при привлечении к ответственности за превышение средней скорости движения транспортного средства. Примечательно, что до этого жалоба прошла множество судебных инстанций, которые оставляли постановление о штрафе без изменений, признавая его законность. После вынесения такого решения МВД России прекратило привлекать к ответственности за рассматриваемое нарушение.

В научном сообществе высказываются различные мнения по поводу востребованности и обоснованности измерения средней скорости и применения санкций к превысившим ее водителям.

Противники привлечения к ответственности за превышение средней скорости высказывают множество аргументов, среди которых необходимо выделить следующие.

Во-первых, отсутствие нормативного регулирования: ни понятия средней скорости, ни конкретных санкций за превышение в российском законодательстве нет. Правоприменитель руководствовался лишь общей правовой регламентацией скорости движения, автоматически распространяя ее на среднюю скорость, что можно назвать до-

статочно широким допущением, которое вполне обоснованно привлекло внимание Верховного Суда Российской Федерации. Руководствуясь вынесенным им постановлением, любой водитель мог бы попытаться оспорить законность наказания за это правонарушение [4, с. 73].

Во-вторых, сложности в квалификации нарушения. Существует множество правовых препятствий для того, чтобы зафиксированное средствами ФВФ превышение средней скорости движения можно было рассматривать в качестве административного правонарушения, например:

- 1) нарушение принципа презумпции невиновности;
- 2) невозможность определить место и время совершения правонарушения;
- 3) отсутствие индивидуализации за счет выяснения конкретных обстоятельств правонарушения, в том числе его характера, степени вины нарушителя, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность [5] и др.

В-третьих, сам способ фиксации с помощью средств ФВФ порождает определенные технические и правовые проблемы, в том числе:

- невозможность установить точный размер превышения скорости и соответствующую ему санкцию, поскольку высчитывается лишь ее среднее значение на протяженном участке дороги;
- сложности с определением территориальной подсудности вследствие отсутствия конкретного места правонарушения, что нарушало право водителей на оспаривание нарушения в суде [6];
- необходимость четкой настройки сразу нескольких камер, даже небольшой сбор в таймере которых может привести к некорректной фиксации нарушения.

Тем не менее наличие санкций за превышение средней скорости движения имеет выраженный позитивный эффект: позволяет расширить зону контроля скоростного режима, не ограничивающуюся только областью действия одного комплекса ФВФ; благоприятно влияет на устранение мест концентрации ДТП, которые при установке стандартных комплексов нередко лишь смещаются за пределы их действия; гармонизирует общую скорость транспортного потока, мотивируя водителей поддерживать скорость в пределах допустимой не только непосредственно в области действия дорожных камер.

В этой связи сама идея контроля средней скорости не была забыта и на протяжении последних лет в разработке находились нормы, которые бы устранили существующие пробелы законодательства. Минтрансом России был подготовлен законопроект, согласно которому планировалось с 1 марта 2024 года закрепить в ПДД понятие «средней скорости» как значения, равного отношению длины участка дороги с установленным ограничением скорости движения транспортных средств, ко времени, затраченному транспортным средством на преодоление данного участка. Кроме того, в пункте 10.1 ПДД фразу «Водитель должен вести транспортное средство со скоростью, не превышающей установленного ограничения» предлагается дополнить словами «в том числе средней». На основании этого дальнейшие планы законодателя включали закрепление меры ответственности за превышение именно средней скорости в КоАП РФ.

После появления данных норм субъекты Верховного суда Российской Федерации смогли бы настроить комплексы ФВФ на фиксацию средней скорости, а Госавтоинспекция получила бы право выписывать постановления о штрафах за ее превышение.

Однако в декабре 2023 года МВД России выступило с критикой указанного проекта закона, заявив, что «поправки содержат положения, которые могут способствовать возникновению спорных ситуаций на дороге, и вводят избыточные административные ограничения для водителей». В таких условиях возникают дополнительные сложности с закреплением ответственности за превышение средней скорости, что приводит к переносу сроков принятия законопроекта – до прихода заинтересованных ведомств к единому мнению.

На наш взгляд, отдельный запрет в ПДД превышения средней скорости не является достаточно востребованным, поскольку обязанность водителя не превышать установленного ограничения скорости автоматически это подразумевает (а вот отсутствие нарушения при измерении «средней» скорости не означает, что водитель не мог превысить «моментальную»). К тому же само предлагаемое понятие средней скорости больше актуально для ее технической характеристики (при фиксации средствами ФВФ), а для лица, управляющего транспортным средством, необходима информация только о скорости в конкретный момент движения, которая не должна быть выше разрешенной.

Предлагаемые изменения не решают все проблемы в области регулирования средней скорости, поэтому мнение МВД России имеет под собой некоторую основу – ведь возврат ответственности за превышение средней скорости без решения существующих спорных вопросов привел бы к существенному росту количества оспариваемых постановлений о штрафах. Следовательно, законопроект требует доработки. Кроме того, законодателю следует обратить внимание и на другие проблемы регулирования скоростных режимов движения транспортных средств, которые уже становились предметом наших исследований, в том числе недостаточный размер действующих санкций, а также отсутствие ответственности за превышение скорости на 10 км/ч [2].

© Майоров В.И., Иванова С.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Регулирование скорости: доклад ВОЗ. – Швейцария, 2017. – 16 с.
2. Майоров В.И., Денисенко В.В. Проблемы регулирования превышения установленной скорости движения: российский и зарубежный опыт // Безопасность дорожного движения. – 2022. – № 4. – С. 21.
3. Поцелуев П.А. Зарубежный опыт организации работы правоохранительных органов в сфере предупреждения и регистрации ущерба от дорожно-транспортных происшествий // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 2. – С. 176.
4. Майоров В.И., Дымберов А.Д., Молчанов П.В. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 3 (37). – С. 74.
5. Соболев О.В., Домченко А.С. Ответственность за превышение средней скорости: способ обеспечения безопасности дорожного движения или нарушение прав водителей // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С. 55.
6. Сарычев А. В., Архипцев И. Н., Рыжкова Е. В. Проблемные вопросы назначения наказания за превышение установленной средней скорости движения // Legal Concept = Правовая парадигма. -2020. – Т. 19, № 3. – С. 69. – DOI: <https://doi.Org/10.15688/lc.jvolsu.2020.3.9>



Чумакова Ольга Владимировна,
*профессор кафедры административного,
финансового и информационного права
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России);
профессор кафедры юридических дисциплин
филиала РГГУ в г. Домодедово;
профессор кафедры юриспруденции
МГУУ Правительства Москвы
доктор юридических наук, доцент*

**Административная ответственность за несоблюдение требований
по обеспечению безопасности дорожного движения
при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог**

Аннотация: в статье анализируется административная ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений установленная ст. 12.34 КоАП РФ. Исследуются субъекты этого правонарушения и основные виды дорожных работ, проводимые в нарушение государственных стандартов. Даются предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: автомобильная дорога, дорожно-транспортное происшествие, дорожные условия, дорожная служба, водитель, контроль (надзор), административная юрисдикция, обязательные требования, Госавтоинспекция, полномочия, предписание, административно-предупредительные меры.

Административная ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений предусмотрена ст. 12.34

КоАП РФ. К административной ответственности за нарушения в данной сфере привлекаются лица, обязанные выполнять соответствующие требования, регулирующие порядок проведения дорожных работ и их качество. Субъектами этого правонарушения могут быть должностные лица, ответственные за состояние дорог, а также юридические лица.

Содержание дорог относится к дорожной деятельности и определено как комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения [1].

Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог [2].

Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [3] установлено, что строительство и реконструкция дорог на территории РФ должны осуществляться при строгом обеспечении безопасности дорожного движения. Именно исполнитель работ несет ответственность за то, насколько качественное состояние дорог будет соответствовать установленным требованиям в части обеспечения безопасности дорожного движения на этапах реконструкции и строительства. Безопасность дорожного движения в нашей стране обеспечивается, в том числе путем ремонта и качественного содержания дорог [4]. Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании возлагается на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог, а требования к качеству содержания установлены техническим регламентом и другими нормативными документами.

К лицам, осуществляющим содержание автомобильных дорог могут относиться:

- специализированные учреждения субъектов РФ [5];
- органы местного самоуправления, местная администрация [6].
- организации, подведомственные Росавтодору [7];
- подрядчики, ответственные за содержание автомобильных дорог в соответствии с государственными или муниципальными контрактами [8];
- владельцы, в том числе собственники дорог.

Также привлекаются к административной ответственности лица, проводившие дорожные работы в нарушение государственных стандартов. Таковыми стандартами являются в частности, ГОСТ Р 50597-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля», утв. Приказом Росстандарта от 26.09.2017 № 1245-ст).

При этом к административной ответственности привлекаются лица, проводившие дорожные работы в нарушение государственных стандартов в том числе:

- обустройство съезда к площадным сооружениям, обустройство примыкания, в том числе без составления привязанных к местности схем организации дорожного движения транспортных средств на участке проведения работ, без обустройства места работ всеми необходимыми временными дорожными знаками и ограждениями [9];

- отсутствии согласованной схемы организации движения и ограждения места производства краткосрочных работ и нанесение дорожной разметки, например, при отсутствии необходимых технических средств организации дорожного движения (временных знаков) [10];

- земляные работы, в том числе без обозначения места производства работ сигнальными огнями (фонарями) в темное время суток, создавая угрозу безопасности дорожного движения [11];

- снегоочистку трамвайных путей, например, с несоблюдением регламентированного расстояния от пешеходного перехода для складирования отходов от уборки (снежный вал), чем создавалась угроза безопасности дорожного движения [12];

- вскрытие дорожного покрытия при обслуживании теплосетей, в том числе не принявшие своевременных мер по устранению помех в дорожном движении (неустранение просадок грунтового покрытия) [13].

Изучая подсудность дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.34 КоАП РФ, мы можем отметить следующее. Часть 1 ст. 12.34 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или дру-

гих дорожных сооружений либо непринятие мер по своевременному устранению помех в дорожном движении, по осуществлению временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на отдельных участках дорог в случаях, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения.

Такие требования, как уже было сказано ранее, предусмотрены национальным стандартом РФ [14]. В случаях, если по делу о правонарушении, предусмотренному ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ, было проведено административное расследование, то дело рассматривается судьей районного суда по месту нахождения органа, проводившего административное расследование, а в остальных случаях - мировым судьей по месту совершения административного правонарушения. Учитывая, что объективная сторона данного административного правонарушения выражена в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место нахождения юридического лица (место его государственной регистрации) либо его филиалов в случае выявления нарушений при проверке деятельности этих филиалов, а не место, где проведена проверка и выявлено неисполнение требований законодательства по обеспечению безопасности дорожного движения [15].

Исследование, проведенное коллегами, показывает, что в 2021 г. неудовлетворительные условия содержания и обустройства улично-дорожной сети на местах ДТП, не означающие наличие причинно-следственной связи с произошедшими ДТП, установлены на местах более трети (45 705, или 34,3%) всех зарегистрированных ДТП [16, с. 31-35]. Удельный вес таких ДТП в общей структуре аварийности увеличился (в 2020 г. - 33,7%). Несмотря на снижение основных показателей аварийности таких ДТП, на протяжении двух последних лет отмечается увеличение тяжести последствий (7,6) [17, с. 65].

Обеспечение безопасности дорожного движения - это деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий [18], а ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения [19].

Контрольно-надзорные мероприятия, проводимые периодически, не решают большую часть проблем, связанных с ненадлежащим содержанием и ремонтом автомобильных дорог. Следует осуществлять подобные мероприятия на регулярной основе. Представляется обос-

нованным мнение авторов, предлагающих для легализации постоянного рейда в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, предусмотреть возможность его применения в ст. 30 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и в Положении о ФГКН в ОБДД.[16, с. 31-35] Подобное нормативное закрепление даст возможность оперативно привлекать к административной ответственности хозяйствующие субъекты, нарушающие обязательные требования, по ст. 12.34 КоАП РФ, вне рамок проведения контрольно-надзорных мероприятий. В случае необходимости применения в рамках постоянного рейда иных мер реагирования (предписания, представления, требования о прекращении противоправных действий и др.) следует внести соответствующие изменения в ст. 90 Федерального закона № 248-ФЗ [20], а особенности их реализации предусмотреть в указанных выше нормативных правовых актах. В настоящее время при выявлении нарушения (например, глубокой ямы на дороге, угрожающей безопасности движения) сотрудник Госавтоинспекции при осуществлении дорожного надзора не вправе возбудить дело об административном правонарушении или принять иные меры оперативного реагирования даже в условиях очевидности нарушения обязательных требований. Хотя всего несколько лет назад такая возможность была предусмотрена в ведомственном акте, а именно в п. 17 Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в ОБДД в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о БДД, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области ОБДД при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог [21]. Данным актом была предусмотрена норма, которая позволяла привлекать к административной ответственности за нарушение обязательных требований в процессе повседневного надзора за дорожным движением.

Подобную ситуацию следует исправить в кратчайшие сроки, поскольку аварии на автомобильных дорогах – это не сухие цифры статистики, а реальные жизненные трудности конкретных людей, попавших в ДТП из-за плохого качества дорожного полотна. В результате этого происшествия люди могут понести как материальный

ущерб, так и потерять свое здоровье, а в некоторых случаях, увы, и жизнь.

© Чумакова О.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. В соответствии с пп. 6, 12 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 257-ФЗ).

2. п. 2 ст. 12 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

3. Пунктами 1, 2 ст. 11 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

4. ст. 12 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

5. Постановление Верховного Суда РФ от 13.06.2019 № 3-АД19-2, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2023 № 13АП-32072/2022 по делу № А56-3097/2022.

6. п. 40 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2022; Постановления Верховного Суда РФ от 05.12.2022 № 47-АД22-11-К6, от 30.08.2021 № 47-АД21-6-К6, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.10.2021 № Ф04-5417/2021 по делу № А03-13764/2020).

7. Постановления Верховного Суда РФ от 05.09.2022 № 2-АД22-6-К3, от 28.08.2020 № 41-АД20-9.

8. П. 22 Обзора судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 14 КоАП РФ», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017; Постановления Верховного Суда РФ от 07.07.2020 № 31-АД20-2, от 24.12.2018 № 4-АД18-17.

9. Постановление Верховного Суда РФ от 28.11.2019 № 33-АД19-7.

10. Постановление Верховного Суда РФ от 05.09.2022 № 2-АД22-6-К3.

11. Постановление Верховного Суда РФ от 25.08.2022 № 82-АД22-7-К7.

12. Постановление Верховного Суда РФ от 01.03.2021 № 44-АД21-2-К7.
13. Постановление Верховного Суда РФ от 13.05.2019 № 72-АД19-2, Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 10.04.2020 № 16-1377/2020.
14. ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля, утв. Приказом Росстандарта от 26.09.2017 № 1245-ст.
15. Постановления Верховного Суда РФ от 22.07.2022 № 45-АД22-9-К7, от 01.03.2021 N 44-АД21-2-К7, Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 07.09.2023 № 16-5144/2023).
16. Антонов С.Н., Баканов К.С. Развитие учения И.И. Веремеенко о соотношении контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 31 - 35.
17. Баканов К.С., Ляхов П.В., Исаев М.М. и др. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. С. 65.
18. В силу ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
19. Согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
20. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
21. Приказ МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (зарегистрировано в Минюсте России 07.05.2015 N 37154) // СПС «Консультант-Плюс». Утратил юридическую силу 9 января 2022 г.



Огарь Татьяна Андреевна,
*начальник кафедры уголовного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

Трансформация субъекта преступлений с административной преюдицией в уголовном законодательстве Российской Федерации

Аннотация: *в статье исследуются законодательные изменения, которые претерпела формулировка субъекта преступлений с административной преюдицией в Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 года, анализируются причины данных изменений. Также рассмотрены имеющиеся в доктрине уголовного права предложения по совершенствованию подходов к формулировке субъекта преступлений с административной преюдицией и их влияние на законотворческий процесс.*

Ключевые слова: *административная преюдиция, преступления с административной преюдицией, субъект преступления, неоднократность, судимость, межотраслевая согласованность.*

Ежегодно уголовное законодательство Российской Федерации пополняется преступлениями, содержащими административную преюдицию. На настоящий момент уже насчитывается 27 статей, в которых привлечение лица к уголовной ответственности ставится в зависимость от предшествующего привлечения этого лица к ответственности административной.

Одной из особенностей данных преступлений является подход законодателя к формулировке административной преюдиции в диспозиции статьи. При первом появлении в УК РФ данной разновидности преступлений (ст. 178 УК РФ в редакции Федерального закона от 29.07.2009 № 216-ФЗ¹) законодатель использовал признак «неодно-

¹ Федеральный закон от 29.07.2009 № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

кратно», толкование которого давалось в примечании к данной статье. Там разъяснялось, что таковым является совершение лицом деяния более двух раз в течение трех лет, за которые указанное лицо было привлечено к административной ответственности. До 2014 года при конструировании составов преступлений с административной преюдицией законодатель использовал только признак «неоднократно».

В 2014 году при описании преступлений рассматриваемого вида законодатель в диспозиции ст. 264¹ УК РФ впервые вместо признака «неоднократно» указал на наличие специального субъекта в виде лица, подвергнутого административному наказанию. В первоначальном тексте законопроекта вообще не предусматривалось административной преюдиции, в качестве субъекта преступления предполагалось указать «лицо, лишенное права управления транспортным средством». В ходе последующего рассмотрения принимался промежуточный вариант, включающий признак «неоднократно» и наличие примечания, раскрывающего его содержание, а в итоговом варианте наряду с лицом, подвергнутым административному наказанию в качестве второй разновидности специального субъекта было указано лицо, имеющее судимость¹. В этом случае признак «неоднократность» уже не мог вместить указанных субъектов. Появление второго специального субъекта было поддержано не всеми авторами и появились предложения об исключении из преступлений с административной преюдицией уголовной преюдиции [1, с. 12].

В период с 2014 по 2017 годы при описании административной преюдиции законодатель использовал оба приема: и указание на «неоднократность» и указание на специального субъекта преступления.

В случае употребления в диспозиции статьи термина «неоднократно», законодатель таким образом подчеркивал, что ключевым признаком, увеличивающим общественную опасность конкретного административного правонарушения, является количество совершенных деяний. Наличие в данном преступлении специального субъекта становилось понятным только в результате легального (аутентического) толкования, данного в примечании к статье. Если бы такое

¹ Паспорт проекта Федерального закона № 186587-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

примечание отсутствовало, то понять данный признак можно было бы иначе. Тем более, что в диспозициях других статей, имеющих в современном уголовном законодательстве, также употребляется термин «неоднократно», но несколько в ином значении. Например, в ст. 154 УК РФ речь идет о неоднократном усыновлении. По мнению авторов одного из комментариев неоднократным понимается совершение указанных деяний не менее двух раз [3, с. 161]. В ст. 180 УК РФ также употребляется термин «неоднократно» применительно к использованию чужого товарного знака, для которого имеется лишь судебное толкование¹, которое также понимает неоднократным совершение указанных деяний два и более раза. Ни в том, ни в другом случае закон не требует предшествующего привлечения лица к юридической (административной или уголовной) ответственности, то есть наличия специального субъекта. Таким образом, в рассмотренных статьях законодатель использует признак «неоднократно» в значении «систематично». В связи с изложенным представляет интерес вопрос о возможности отнесения статей 180 и 154 УК РФ к преюдиционным преступлениям. В теории уголовного права высказываются подобные суждения, в частности, по мнению Э.Л. Сидоренко квалификация неоднократно совершенного деяния по статьям 154 и 180 УК РФ возможна в случаях, когда лицо совершило второе однородное правонарушение в течение года с момента исполнения постановления о назначении административного наказания [6]. По мнению Н.А. Лопашенко эти преступления относятся к преступлениям с неявной административной преюдицией. Однако указанный автор к данной группе преступлений относит также и те, где употребляется признак «систематичность» [4].

В тех же случаях, когда используется прием описания в диспозиции признаков специального субъекта в виде лица, привлеченного к административной ответственности, то акцент делается именно на повышенной общественной опасности субъекта преступления, его устойчивом намерении нарушать предусмотренные запреты, не смотря на факт предшествующего привлечения к юридической ответственности, что представляется более верным.

¹ См.: п. 15. 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» // СПС «КонсультантПлюс».

Также с 2014 года в отдельных преступлениях с административной преюдицией наряду с лицом, подвергнутым административному наказанию, появился альтернативный специальный субъект - лицо, имеющее судимость. При этом в одних случаях законодатель объединял оба этих субъекта в одной части статьи, а в других вид специального субъекта являлся основанием для дифференциации уголовной ответственности в различных частях и влиял на размер предусмотренного в санкции уголовного наказания.

С 2017 года законодатель отказался от использования признака «неоднократно» в диспозициях вновь вводимых статей с административной преюдицией. Единственное исключение имело место в 2022 году при установлении уголовной ответственности в новой ст. 282⁴ УК РФ, когда термин «неоднократно» был использован в названии статьи, однако в диспозиции было уже указано на специального субъекта - лицо, подвергнутое административному наказанию.

В 2021 году в известном постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2021 года¹, посвященном рассмотрению ст. 116¹ УК РФ «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию» (введенной Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ)², применительно к данной статье было установлено привилегированное положение лиц, имеющих судимость, по отношению к лицам, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние и предписано внести изменения в ст. 116¹ УК РФ. В связи с данным обстоятельством представляет интерес анализ новых статей, содержащих административную преюдицию, включенных в УК РФ с момента вынесения рассматриваемого постановления на предмет формулировки специального субъекта.

Так, 11 июня 2021 года в УК РФ была введена ст. 171⁵, где специальным субъектом являлось только лицо, подвергнутое административному наказанию. Однако, уже 1 июля 2021 года в ст. 284¹ УК РФ были внесены изменения, в результате которых в новой редакции уже предусматривалась ответственность как лица, подвергнутого админи-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2021 № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Л.Ф. Саковой» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности».

стративному наказанию, так и имеющего судимость, при этом оба вида специального субъекта были предусмотрены в одной части рассматриваемой статьи как альтернативные¹. Следует особо отметить, что изначально тексте законопроекта не предусматривалось наличие в качестве субъекта лица, имеющего судимость за аналогичное преступление, соответствующие изменения были внесены уже в процессе его рассмотрения². Этой же датой вносятся изменения в ст. 264¹, которые связаны с дифференциацией уголовной ответственности в зависимости от вида специального субъекта: в ч. 1 остается ответственность в случае совершения деяния лицом, подвергнутым административному наказанию (за это уже предусматривается менее строгое наказание, чем в предыдущей редакции), а также вводится ч. 2, где предусматривается ответственность в случае совершения деяния лицом, имеющим судимость³. Далее, 30 декабря 2021 года в УК РФ вводится ст. 264², где по ч. 1 в качестве субъектов выступает лицо, подвергнутое административному наказанию, а по ч. 2 - лицо, имеющее судимость за совершение преступления, предусмотренного данной статьей⁴. Указанные изменения, казалось бы, свидетельствовали о наметившейся тенденции включения в нормы с административной преюдицией в качестве второго вида специального субъекта также и лица, имеющего судимость за совершение *аналогичного* деяния. В диссертационных исследованиях появились предложения о необходимости указания во всех преюдиционных нормах на второго субъекта, имеющего судимость за ранее совершенное *тождественное* преступление [5, с. 12].

Однако, за 2022 год в УК РФ вводится пять новых статей, содержащих административную преюдицию (ст.ст. 280³, 284², 282⁴, 274², 264³). Среди этих статей только последняя предусматривает специ-

¹ Федеральный закон от 01.07.2021 № 292-ФЗ «О внесении изменения в статью 284.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Паспорт проекта Федерального закона № 1165661-7 «О внесении изменений в статью 284.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» (об уточнении ответственности за осуществление деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности)» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 01.07.2021 № 258-ФЗ «О внесении изменения в статью 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 30.12.2021 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ального субъекта в виде лица, имеющего судимость, в остальных, субъектом может выступать только лицо, подвергнутое административному наказанию. Также, наконец, во исполнение рассмотренного выше постановления Конституционного Суда РФ в 2022 году вносятся изменения в редакцию ст. 116¹ УК РФ¹, устанавливающие в части 2 ответственность лица, имеющего судимость, но не за совершение аналогичного преступления, а за совершение преступления с применением насилия.

За 2023 год уголовное законодательство было дополнено двумя статьями, содержащими административную преюдицию (ст.ст. 330³, 321¹ УК РФ), в которых снова было предусмотрено наличие двух видов специальных субъектов, однако без дифференциации ответственности в различных частях рассматриваемых статей.

Отдельно следует указать, что законодатель продолжает использовать в диспозициях статей различные формулировки для обозначения в качестве специального субъекта лицо, ранее совершившее административное правонарушение. В настоящее время существует уже 4 варианта:

- «лицом, подвергнутым административному наказанию»;
- «лицом после его привлечения к административной ответственности за аналогичное деяние»;
- «лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности»;
- «лица, привлеченного к административной ответственности за совершение административного правонарушения два раза в течение одного года».

Первый из имеющихся вариантов вызывает наименьшее количество вопросов, касательно временного промежутка наличия указанного статуса у специального субъекта, так как разъясняется в ст. 4.6 КоАП РФ. Однако, в правоприменительной практике имеется ряд трудностей, связанных с ситуацией, когда назначенное уголовное или административное наказания не исполняется [2]. Последние три варианта используют термин «привлечение к административной ответственности», при этом момент в который происходит привлечение лица к административной ответственности в административном зако-

¹ Федеральный закон от 28.06.2022 № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 116¹ Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нодательстве не разъясняется, а в правоприменительной практике разрешается не единообразно. Налицо определенная рассогласованность норм уголовного и административного права.

В доктрине уголовного права неоднократно выдвигались предложения об унификации описания субъекта в преступлениях с административной преюдицией. При этом авторы склоняются к использованию формулировки «Лицо, подвергнутое административному наказанию» [1, с. 11; 7, с. 8]. Однако имеющиеся предложения законодателем одних пор не восприняты.

Таким образом, исследуя диспозиции преступлений, содержащих административную преюдицию с 2009 года по настоящее время, следует обозначить следующие выявленные закономерности:

- в момент появления в 2009 году и до 2014 года законодатель использовал только признак неоднократности, давая ему легальное (аутентическое) толкование применительно к вводимым статьям, путем указания на наличие специального субъекта в виде лица, которое является подвергнутым административному наказанию;

- с 2014 по 2017 годы законодатель начал наряду с признаком неоднократности использовать указание на специального субъекта в уже в самой диспозиции статьи;

- с 2014 года наряду с лицом, подвергнутым административному наказанию, в преступлениях с административной преюдицией появляется альтернативный специальный субъект в виде лица, имеющего судимость по конкретным статьям УК РФ;

- с 2017 года законодатель практически полностью отказался от использования термина «неоднократно» в диспозициях вновь вводимых статей с административной преюдицией, используя вместо этого указание на наличие специального субъекта;

- не смотря на установление Конституционным Судом РФ привилегированного положения при привлечении к уголовной ответственности по ст. 116¹ УК РФ лиц, имеющих судимость, по отношению к лицам, подвергнутым административному наказанию при совершении побоев и наличие доктринальных предложений о необходимости указания во всех статьях с административной преюдицией на обязательное наличие двух видов специальных субъектов, законодатель эту идею поддерживает крайне непоследовательно;

- разные способы описания специального субъекта в преступлениях с административной преюдицией вызывают трудности в судеб-

но-следственной практике при применении указанных норм, имеющиеся в доктрине предложения по унификации формулировок пока должным образом не применяются.

Представляется, что в настоящее время необходима унификация законодательных формулировок, применяемых в преступлениях с административной преюдицией, с учетом имеющихся трудностей в правоприменительной практике и имеющихся доктринальных разработок по данному вопросу. Это станет возможным в случае привлечения к процессу подготовки нормативно-правовых актов представителей образовательных организаций, научно-исследовательских центров, имеющих специалистов по указанной проблематике.

© Огарь Т.А., 2024

Список использованной литературы:

1. Богданов, А.В. Административная преюдиция в уголовном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Богданов Алексей Викторович. – Москва, 2019. 25 с.
2. Карпов К.Н., Кузнецов А.А., Миронова Г.Н. Особенности определения правового статуса субъекта преступлений в административной преюдицией (на примере ст. 2641 УК РФ) // Закон и право. 2022. № 5 с. 164-170.
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации в 4 т. Том 2. Особенная часть. Разделы VII—VIII / В. М. Лебедев [и др.] ; ответственный редактор В. М. Лебедев. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 371 с. — (Профессиональные комментарии).
4. Лопашенко Н.А. Составы преступлений с административной преюдицией – «свои среди чужих»? // Российский следователь. 2022. № 5. С. 51 - 55.
5. Мамхягов, З.З. Административная преюдиция в уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.4. / Мамхягов Зураб Зунелевич. – Краснодар, 2022. 29 с.
6. Сидоренко Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 125 - 133.
7. Эргашева, З.Э. Административная преюдиция в уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Эргашева Зарина Эркиновна. – Москва, 2019. 27 с.



Стандзонь Людмила Владимировна,
*доцент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент*

**Актуальность трудов В.Д. Сорокина для совершенствования
административной ответственности за нарушение правил
лицензирования**

Аннотация: *в статье отмечается актуальность идей и выводов заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Валентина Дмитриевича Сорокина в отношении института административной ответственности на примере его реализации за нарушения лицензионных правил. На сегодняшний день в КоАП РФ вносятся многочисленные изменения и дополнения, которые не решают некоторых концептуальных проблем административной ответственности в Российской Федерации. Поэтому обращение к трудам В.Д. Сорокина дает новый импульс к осмыслению многих теоретических и практических вопросов административной ответственности в связи с разработкой и подготовкой проектов КоАП РФ и ПрКоАП РФ.*

Ключевые слова: *лицензирование, лицензия, административная ответственность, административное правонарушение, КоАП РФ.*

Как справедливо отмечал Валентин Дмитриевич Сорокин, перманентно наступает перелом в законодательстве об административной ответственности, и его необходимо изменять.

Не вдаваясь в причины подготовки проекта нового КоАП РФ, хочется отметить, что слова Валентина Дмитриевича стали поистине крылатыми – принятие «нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» важное событие в отечественном правоведении, результат большой и трудной работы, выполнен-

ной представителями юридической науки и практики России [1, с. 665]. Поэтому процесс подготовки проектов нового КоАП РФ, ПрКоАП РФ является весьма ответственной работой. Хочется, чтобы новый КоАП РФ, ПрКоАП РФ явился поистине грандиозным результатом симбиоза работы практиков и теоретиков в области административно-правовых отношений, работы всех ученых административистов с опорой на труды классиков, в том числе и Валентина Дмитриевича Сорокина.

Рассмотрим необходимость некоторых изменений на примере административной ответственности за нарушение лицензионных правил.

Прежде всего, хотелось бы отметить безусловность оптимизации составов административных правонарушений. На сегодняшний день их в КоАП РФ очень много. Следует отметить, что использование бланкетных статей упрощает процесс использования КоАП РФ и не требует внесения постоянных изменений и дополнений в составы административных правонарушений за нарушение правил публичного управления [2, с. 77].

Также следует отметить все еще не утраченную актуальность предложения В.Д. Сорокина о том, что санкция статьи должна содержать большие пределы, чтобы наиболее точно подходить под каждого субъекта ответственности. Тем самым требование индивидуализации административного наказания будет соблюдаться наиболее полно.

Интересным и небесспорным является его предложение о возможности записывать в санкции статьи должностных и юридических лиц через соединительный союз «и», обосновывая данное положение содержанием ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, в которой установлено, что административная ответственность юридического лица не исключает административной ответственности виновного должностного лица. В качестве примера приводится состав административного правонарушения, который устанавливает административную ответственность за осуществление деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией [1, с. 636].

В связи с этим, хотелось бы отметить два обстоятельства. Во-первых, административная ответственность согласно ч.3 ст. 2.1. КоАП РФ не предусматривает безусловность и неизменность одновре-

менного привлечения обоих субъектов к административной ответственности – юридических лиц и виновных должностных лиц. А во-вторых, некоторые пояснения к правилам применения данной статьи определены Федеральным законом от 26.03.2022 N 70-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях". В частности, установлена невозможность привлечения юридического лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, если к административной ответственности привлечено должностное лицо или иной работник данного юридического лица, а юридическим лицом приняты были все меры, помогающие соблюсти «нарушенные в данном случае» правила и нормы.

Серьезной проблемой, актуальной и через двадцать лет со дня принятия КоАП РФ является административная ответственность эксперта, специалиста. Согласно п. 3 ст. 25.8, п. 3 ст. 25.9 КоАП РФ специалист и эксперт предупреждаются об административной ответственности соответственно за дачу заведомо ложного пояснения и заведомо ложного заключения. Административная ответственность за это деяние предусмотрена ст. 17.9 КоАП РФ, согласно которой заведомо ложные пояснение специалиста, заключение эксперта при производстве по делу об административном правонарушении влекут административную ответственность. Вместе с тем, возможен отказ или уклонение от исполнения своих обязанностей со стороны специалиста и эксперта. Однако в Особенной части КоАП РФ до сих пор не оказалось статьи, которая устанавливала бы административную ответственность за данное деяние. Сказанное касается также таких участников производства по делам об административных правонарушениях как свидетель и переводчик. Этот пробел в КоАП РФ необходимо восполнить, на что указывал и Валентин Дмитриевич Сорокин [2, с. 653].

Отметим и ряд необходимых процессуальных изменений, затрагивающих порядок привлечения лиц к административной ответственности, в том, числе и в сфере лицензирования [3, с. 692-711].

Остановимся на такой жизненно важной проблеме как обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях. Данная стадия активно применяется в сфере лицензирования, так как назначаемые административные наказания достаточно суровые.

В связи с этим, хотелось бы остановиться на трех проблемах, частично взаимосвязанных.

Первая проблема заключается в том, что согласно ст. 30.3. КоАП РФ по общему правилу срок обжалования постановления по делам об административных правонарушениях составляет десять суток. Этот срок подлежит восстановлению, только, если имелись объективные причины (например, болезнь, командировка представителя юридического лица и пр.). Поэтому масса лиц, привлеченных к административной ответственности, лишается возможности обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, так как получают его по почте позднее, чем можно обжаловать или по другим причинам. В качестве примера приведем определение Верховного Суда РФ от 17.05.2022 N 308-ЭС22-6336 по делу N А32-8446/2021, в котором содержалось требование о пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований. Решение Верховного Суда РФ заключалось в отказе в удовлетворении данного требования. Обоснованием явился пропуск предусмотренного ч. 2 ст. 208 АПК РФ срока обращения в суд и отсутствием оснований для его восстановления. Поэтому решение о передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ было отрицательное.

Во-вторых, в КоАП РФ существует проблема отсутствия возможности обжалования отдельных мер процессуального обеспечения. Законность и обоснованность действий (бездействия) и решений, связанных с принятием мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (задержание, медицинское освидетельствование и др.), проверяется компетентным должностным лицом или судом при рассмотрении указанного дела по существу, а также вышестоящим должностным лицом или судом при рассмотрении жалобы на постановление по данному делу.

Так, например, нельзя обжаловать протоколы различных мер процессуального обеспечения, например протокол административного задержания, протокол или акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и пр.

Названные действия (бездействия) и решения не образуют самостоятельного предмета обжалования и не могут быть обжалованы в ходе отдельной процедуры ни в порядке КоАП РФ, ни в соответствии с нормами КАС РФ.

В результате, например, жалоба на задержание, заявленная до завершения производства по делу об административном правонарушении, подлежит отклонению как преждевременно заявленная, а после завершения такого производства – как неподлежащая рассмотрению в отдельной от обжалования постановления процедуре.

Такая ситуация может повлечь нарушение прав граждан, поскольку обвинительное постановление по делу об административном правонарушении в существующей процедуре обжалования фактически оправдывает процедурные нарушения, допущенные при применении мер обеспечения.

В этой связи полагаем целесообразным предусмотреть в КоАП РФ порядок обжалования отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и ликвидировать данный пробел. Установление возможности обжалования данных процессуальных документов способствовало бы дополнительной защите прав физических или юридических лиц.

Хотелось бы отметить и такой дискуссионный вопрос как проблема исчисления срока обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. В отличие от других кодифицированных процессуальных законов (УПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ) КоАП РФ исчисляет срок, в течение которого может быть подана жалоба на итоговое процессуальное решение по делу (постановление по делу об административном правонарушении). Он считается не днями, а сутками (часть 1 статьи 30.3). Согласно части 2 статьи 4.8 КоАП РФ срок, исчисляемый сутками, истекает в 24 часа последних суток. Поэтому, если окончание такого срока приходится на нерабочий день, то он истекает в этот день, а не в первый следующий за ним рабочий день (как предусмотрено для сроков, исчисляемых днями).

В результате физические лица, полагая, что по общему правилу срок обжалования не может истечь в нерабочий день, пропускают этот срок и суд или вышестоящая инстанция возвращают жалобу на постановление по делу об административном правонарушении без рассмотрения. Конечно, в данном случае, лица вправе при подаче жалобы просить о восстановлении пропущенного срока обжалования,

однако для этого необходимо заявить соответствующее ходатайство. Однако нередко физические лица не осведомлены об этом и не подают ходатайство и жалобу. Пересылка жалобы от физического лица в компетентную инстанцию и обратно увеличивает время обжалования и в некоторых случаях делает ее невозможной. В этой связи полагаем целесообразным внести в часть 1 статьи 30.3 КоАП РФ изменение, установив исчисление днями срока, в течение которого может быть подана жалоба на постановление по делу об административном правонарушении.

Также хотелось бы остановиться и на таком процессе как цифровизация в сфере производства по делам об административных правонарушениях за нарушение лицензирования [4, с. 53-56].

Так, на сегодняшний день органам, осуществляющим лицензирование отдельных видов деятельности, стало доступно использование мобильного приложения «Инспектор» для проведения контрольных мероприятий и оценки соответствия соискателя лицензии или лицензиата лицензионным требованиям в дистанционном формате.

Также в рамках цифровой трансформации реализуется проект по цифровизации производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый органами лицензионного контроля. Он называется «административное производство» и позволяет вести полный цикл производства по делу об административном правонарушении в электронном виде.

Сейчас он состоит из трех подсистем: административный процесс, реестр административных дел, дашборд.

Подсистема административный процесс содержит функционал ведения дела в «цифре», а также сервис уведомлений контролируемого лица в личном кабинете на портале госуслуги.

Подсистема реестр административных дел содержит историю рассмотренных дел, архив материалов дела в электронном виде, историю привлечения контролируемых лиц к административной ответственности.

Подсистема дашборд представляет собой витрину данных, содержащую информацию о количественных и качественных показателях дел об административных правонарушениях, которые рассматриваются или были рассмотрены лицензирующими органами. Такая цифровизация позволяет унифицировать процесс производства по делам об административных правонарушениях в сфере лицензирования.

Хотелось бы, чтобы такой эксперимент проводился в отношении всего производства по делам об административных правонарушениях.

Это лишь небольшой спектр вопросов, навеянных наследием, оставленным Валентином Дмитриевичем Сорокиным [5, с. 46-54].

Таким образом, законодательство об административной ответственности и его модернизация - событие неординарное в нашем законодательстве как отмечал Валентин Дмитриевич Сорокин. «Надо ли доказывать, что каждое положение этого закона, особенно норм его Общей части, устанавливающих правила принципиального свойства, несет в себе весьма серьезный социальный заряд в виде государственного принуждения, наступающего за административные правонарушения... думается нет [1, с. 593]. Данное обстоятельство, безусловно, повышает и увеличивает его значимость сегодня, завтра и всегда.

© Стандзень Л.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В.Д. Избранные труды. - Юридический центр. - 2004. - С. 665.
2. Стандзень Л.В. Административная ответственность за нарушение лицензионно-разрешительного законодательства: монография. - М.: Проспект. - 2023. - 288 с.
3. Административное право: учебник / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина и др.; ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. -736 с.
4. Стандзень Л.В. Тенденции цифровой трансформации лицензионных отношений / в сб. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Санкт-Петербургский университет МВД России. - Санкт-Петербург. - 2022. - С. 53-56.
5. Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. - 1999. - № 1 (224). - С. 46-54.



Шубин Илья Владимирович,
*научный сотрудник 2 отдела
научно-исследовательского центра № 4
ФГКУ «ФНИИ МВД России»*

**К вопросу об обстоятельствах,
смягчающих административную ответственность
и препятствующих назначению наказания
в виде административного ареста, связанных с наличием детей**

Аннотация: *в статье рассматривается такое обстоятельство, смягчающее административную ответственность, как наличие у женщины малолетнего ребенка, а также препятствующее назначению наказания в виде административного ареста к женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет. Обосновывается тезис о необходимости и возможности распространения указанных обстоятельств на всех лиц, самостоятельно воспитывающих детей в возрасте до четырнадцати лет.*

Ключевые слова: *административная ответственность, назначение административных наказаний, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, административный арест, дети.*

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) содержит нормы, дифференцирующие вид и объем (с некоторой степенью условности) мер административной ответственности за совершение административных правонарушений мужчинам и женщинам, имеющим детей определенного возраста.

К примеру, правовые последствия неуплаты средств на содержание детей (ч. 1 ст. 5.35.1. КоАП РФ) могут состоять в назначении таких наказаний, как обязательные работы (до ста пятидесяти часов), административный арест (от десяти до пятнадцати суток), административный штраф (двадцать тысяч рублей), если обязательные рабо-

ты либо административный арест не могут применяться; за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ), – административный арест (от десяти до пятнадцати суток), административный штраф (тридцать тысяч рублей), если административный арест применяться не может.

Определение вида административного наказания в вышеуказанных и других подобных случаях зависит не столько от субъекта административной юрисдикции, сколько от определенных характеристик лица, совершившего административное правонарушение, наличие которых препятствует назначению административного ареста и обязательных работ.

В свою очередь размер выбранного административного наказания зависит от субъекта административной юрисдикции, который принимает решение с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ), и обстоятельств, отягчающих административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ). Так, дифференциация мер административной ответственности по виду связана с запретами при назначении административного ареста (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ) и обязательных работ (ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ), а по объему – с обстоятельствами, смягчающими административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ).

При этом лишь такое обстоятельство, как наличие у женщины ребенка (детей) в возрасте до четырнадцати лет, с одной стороны, препятствует назначению административного ареста, а с другой – смягчает ей административную ответственность.

Заметим, что в обстоятельствах, смягчающих административную ответственность (п. 10 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ) говорится о малолетнем ребенке. При этом в других нормативных правовых актах малолетним признается ребенок, не достигший четырнадцати лет (п. 1 ст. 28, п. 1 ст. 172 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 1 ст. 2 федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»). То есть другими словами о ребенке в возрасте до четырнадцати лет и малолетнем ребенке можно говорить как о равнозначных в правовом плане понятиях.

Между тем, на наш взгляд, законодательно используемые формулировки «...женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет» и «...женщиной, имеющей малолетнего ребенка» не совсем точ-

ны, в связи с чем искажается их истинный смысл. Остановимся на этом несколько подробнее. Так, их буквальное толкование приводит к тому, что наличие у женщины ребенка указанного возраста и младше – это условие, при котором исключено назначение административного ареста, а объем правоограничений, предусмотренных в административных наказаниях, может быть снижен.

Такой подход, на наш взгляд, не совсем верный, поскольку ключевое здесь то, что женщина является единственным лицом, фактически осуществляющим родительские обязанности по воспитанию и развитию своего ребенка (родного или усыновленного), то есть воспитывающая его самостоятельно. И применение ареста к такой женщине повлечет оставление ребенка без родительского присмотра.

Однако, не делая промежуточных выводов, обратимся к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2020 г. № 2375-О «По жалобе гражданина Милова Владимира Станиславовича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором указано, что, разрешая вопрос о назначении административного ареста мужчине, самостоятельно воспитывающему детей в возрасте до четырнадцати лет, суды общей юрисдикции вправе и обязаны обеспечить должный баланс между осуществлением целей административного наказания и защитой прав и законных интересов детей правонарушителя. Приведенная правовая позиция распространяется и на случаи, когда мужчина, имеющий ребенка в возрасте до четырнадцати лет, хотя и воспитывает его совместно с матерью этого ребенка, но в конкретной жизненной ситуации, о которой заявлено в суде по делу об административном правонарушении, при наличии соответствующих обстоятельств, подтвержденных надлежащим образом, назначение административного наказания такому мужчине в виде административного ареста приведет к тому, что ребенок останется без родительского присмотра.

Таким образом, можно говорить, что административный арест не должен применяться к любому лицу, имеющему ребенка в возрасте до четырнадцати лет. В то же время подобная формулировка, при ее закреплении в тексте КоАП РФ, означала бы, что наличие ребенка соответствующего возраста – условие, при котором назначение административного ареста недопустимо. В результате лица, совершающие административные правонарушения, (которые можно отнести к «исключительному случаю»), имея детей определенного возраста, пре-

терпевали бы правоограничения и лишения не соответствующие содеянному.

В этой связи речь должна идти не просто, как было сказано ранее, о наличии малолетнего ребенка или детей в возрасте до четырнадцати лет, а об их воспитании. Исходя из этого, формулировка запрета назначения административного ареста и обстоятельства, смягчающего административную ответственность, можно представить следующим образом: «лицу, самостоятельно воспитывающему ребенка в возрасте до четырнадцати лет».

Использование таких терминов, как «малолетний ребенок» и «дети» усложняют толкование статей КоАП РФ и не способствуют терминологическому единообразию.

Так, ребенком, в соответствии с ч. 1 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации, признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия). Если ребенок не достиг четырнадцати лет, то он, как было сказано ранее, является малолетним. В КоАП РФ понятие «малолетний ребенок» встречается один раз (в п. 10 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ). Какая-либо необходимость подобного употребления отсутствует, к тому же для определения необходимо обращаться к другому нормативному правовому акту.

С понятием «дети» ситуация сложнее, ввиду отсутствия законодательного определения. Несмотря на это, понятие «дети» можно вывести через такие понятия как «дети-сироты» и «дети, оставшиеся без попечения родителей». Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «дети-сироты» и «дети, оставшиеся без попечения родителей» – это лица в возрасте до восемнадцати лет. Иначе говоря, рассматриваемое понятие употребляется в значении множественного числа.

Между тем у понятия «дети» есть другое значение, которое легального закрепления не получило – это сын или дочь, независимо от возраста, по отношению к родителям. Отметим, что в рамках настоящей статьи мы не ставим цели определить рассматриваемое понятие, соответственно сформулированное определение не является обстоятельным, полным и бесспорным, но – достаточным для достижения цели настоящей статьи.

В качестве примера обратимся к нормам, предусматривающим ответственность за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей. Так, в ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ используется

формулировка «... на содержание несовершеннолетних детей либо нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста, ... », в ч. 2 указанной статьи – « ... совершеннолетними трудоспособными детьми ... ».

Из указанного примера законодательного регулирования с очевидностью вытекает, что, употребляя «дети», законодатель имеет в виду лиц, состоящих в определенных связях с другими лицами, являющихся их родителями. Однако самостоятельное употребление понятия «дети» (в данном случае) неоправданно широко, в связи с чем законодатель ввел дополнительные условия (возраст, трудоспособность). В противном случае норма лишается смысла. Аналогичное значение вкладывается в понятие «дети» при его употреблении в примечании к ст. 25.6 КоАП РФ, которое раскрывает понимание категории близких родственников.

Итак, в тексте КоАП РФ понятие «дети» используется в двух значениях: в одних случаях – это лица, не достигшие восемнадцати лет, в других – это сын или дочь, независимо от возраста, по отношению к родителям. В целом контекст употребления позволяет определить о ком идет речь и трудности в правоприменении, как правило, не возникают. Однако некоторая систематизация употребляемых однородных понятий и производных от них словосочетаний, безусловно, важна в рамках деятельности по совершенствованию административно-деликтного нормотворчества.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что формулировки норм действующего КоАП РФ, запрещающие назначение административного ареста только женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, и допускающие смягчение административной ответственности женщине, имеющей малолетнего ребенка, не в полной мере, по нашему мнению, отражают сущность указанных положений. В связи с чем представляется, что использование формулировки «лица, самостоятельно воспитывающие ребенка в возрасте до четырнадцати лет» в нормах, дифференцирующих мужчин и женщин вид и объем мер административной ответственности за совершение административных правонарушений, позволит учесть интересы лиц, привлекаемых к административной ответственности, и их несовершеннолетних детей, а также привести текст КоАП РФ к точности, простоте и терминологическому единообразию.

© Шубин И.В., 2024



Гоглева Ксения Юрьевна,
доцент кафедры конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета МВД России
кандидат юридических наук

Действие законодательства об административных правонарушениях во времени

Аннотация: в статье автор доказывает, что нормативно-правовое закрепление запрета обратной силы закона — неотъемлемый элемент обеспечения конституционализации и легитимизации административного закона в правовом демократическом государстве. Отдельное внимание уделено проведению эмпирического анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по вопросам применения ч. 2 ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вынесенных в рамках последующего (a posteriori) абстрактного и конкретного нормоконтроля и направленных на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина в национальной правовой системе.

Ключевые слова: обратная сила закона, Конституционный Суд Российской Федерации, судебный конституционный контроль, права и свободы граждан, административно-правовая ответственность, административный штраф, публично-правовая ответственность.

Закон управляет людьми, разум — законом
Томас Фуллер

Трансформация объективной действительности опосредует необходимость оперативной модификации системы законодательства, в том числе посредством нормативного закрепления общественной опасности (вредности) тех или иных деяний субъектов права, или, напротив, их легализации в социуме. В этой связи логично возникает вопрос распространения вновь принятых нормативных поло-

жений на отношения, которые возникли до вступления их в юридическую силу, т.е. на прошлое время.

Несмотря на то, что понятие «обратной силы закона» многократно исследовано в теории юридической науки, процесс правоприменения регулярно выявляет коллизии и пробелы в правовой регламентации действия отраслевого законодательства во времени.

Показательным, в этой связи, является факт о том, что ст. 54 Конституции Российской Федерации, закрепляющая универсальный принцип обратной силы закона и общие условия его реализации в законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и должностных лиц в Российской Федерации, неоднократно была предметом внимания Конституционного Суда России в связи с осуществлением судебного конституционного контроля действия отраслевого законодательства во времени.

В частности, у правоприменительных органов и граждан неоднократно возникал вопрос о конституционности ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющей порядок действия административного законодательства во времени, что выражено в довольно частных обращениях и запросах на ее истолкование в высший судебный орган конституционного контроля [см., например: 1,2,3,4,5].

Анализ правовых позиций Конституционного Суда по сути вышеуказанного вопроса позволил выявить основные тенденции развития универсального принципа запрета обратной силы закона в российском административном законодательстве:

1. Нормативное закрепление запрета обратной силы закона, устанавливающего административную ответственность или отягчающего ее за административное правонарушение либо иным образом ухудшающего положение лица (ч. 2 ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации), является отражением не только понимания законодателем безусловной значимости данного универсального принципа для правового регулирования, но и полностью отвечает тенденции конституционализации российского законодательства, направленной, прежде всего, на укрепление позиций Российской Федерации как правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции России).

2. Наблюдается развитие диалектической и системной взаимосвязи запрета обратной силы административно-правового законода-

тельства с иными фундаментальными принципами, такими как: справедливость, гуманизм и соразмерность ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности. Ведь, согласно правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в постановлениях от 20 апреля 2006 года № 4-П [1] и от 14 июля 2015 года № 20-П [3], несмотря на некоторую степень дискреционных полномочий законодателя вследствие весьма общей формулировки ст. 54 Конституции Российской Федерации, его обязанность предусмотреть механизм придания им обратной силы является непреложной. Аналогично императивна и обязанность уполномоченных на то органов к принятию юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц.

3. Представляется необходимой трансформация, то есть пересмотр модели реализации, принципа обратной силы закона применительно к определенной сфере правового регулирования ввиду специфических особенностей отраслевого законодательства.

Последняя позиция, на наш взгляд, требует особого внимания и пояснения на примере недавней судебной конституционно-контрольной практики административного законодательства.

17 июля 2023 года Конституционный Суд Российской Федерации, в порядке абстрактного нормоконтроля по запросу Костромского областного суда, рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно п. б ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд России полномочен к разрешению вопросов о конституционности законов и иных нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, а также конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, по запросам судов. Следовательно, правовая неопределенность в реализации ч. 2 ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении общества с ограниченной ответственностью «Автопрофи», ранее привлеченного к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.21.1 КоАП Российской Федерации, с назначением административного наказания в виде административного штрафа, выявленная судьями Ко-

стромского областного суда в ходе апелляционного производства, представляет собой содержание полностью правомочного и допустимого обращения полномочного субъекта с запросом в Конституционный Суд России как по признакам ч. 3 ст. 40 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», так и по признаку ч. 5 ст. 40 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которой должны быть исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба, в рамках конкретного дела.

Суть публично-правового спора между ООО «Автопрофи» и органом государственной власти в лице заместителя начальника центра автоматизированной фиксации административных правонарушений ГИБДД УМВД России по Костромской области, вынесшего постановление о привлечении вышеназванного ООО к административной ответственности по ст. 12.21.1 КоАП Российской Федерации за выявленное с применением работающего в автоматическом режиме специального технического средства движение принадлежащего ему тяжеловесного транспортного средства с превышением его допустимой массы на 5,96 процентов без специального разрешения с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере ста тысяч рублей, заключается в распространении положений ч. 2. ст. 1.7 КоАП РФ (а именно принципа обратной силы закона) на лицо, оплатившее административный штраф до вступления постановления о его наложении в законную силу (согласно ч. 13 ст. 32.2 КоАП Российской Федерации).

Следует отметить, что правовая неопределенность в определении времени ретроактивного действия административного закона на правонарушения, административное наказание по которым уже исполнено, уже вызывала сложности в практике применения. Так, Верховный Суд Российской Федерации в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам (далее СКЭС ВС РФ) от 23 января 2023 года № 309-ЭС22-16836 по кассационным жалобам индивидуального предпринимателя Поповой Г.И. и Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Свердловской области на решение Арбитражного суда Свердловской области от 01.09.2021 по делу № А60-25785/2021, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.01.2022 и по-

становление Арбитражного суда Уральского округа от 07.06.2022 по тому же делу (дело № А40-126245/2020) [7] выразил свою правовую позицию относительно порядка применения судами общей и арбитражной юрисдикции положений ч. 2. ст. 1.7 КоАП РФ в рассматриваемых правовых спорах. Согласно данному судебному решению, суды не могут применять обратную силу нового закона, который смягчает ответственность, в случаях, если административное наказание уже исполнено (штраф оплачен). При этом СКЭС ВС РФ изложил свои доводы, опираясь на предшествующую судебную практику, а именно:

1) п. 33.2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором «неисполнение постановления о назначении административного наказания признано обязательным условием, позволяющим ретроспективно применить закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение» [8];

2) п. 1, 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2012 № 37 «О некоторых вопросах, возникающих при устранении ответственности за совершение публично-правового правонарушения», в которых разъяснено, что «...правовое значение имеет неисполнение полностью или частично решения (постановления) о привлечении к ответственности к моменту устранения ответственности, то есть на дату вступления в силу закона, устранившего такую ответственность. ...факт устранения ответственности после принятия оспариваемого решения (постановления) является основанием не для признания его недействительным, а для указания в резолютивной части судебного акта на то, что оспариваемое решение (постановление) не подлежит исполнению» [9].

Таким образом, согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, в случае, если оспариваемое постановления о привлечении лица к административной ответственности было исполнено до вступления в силу закона, освобождающего его от ответственности и наказания или смягчающего его ответственность и наказание, то у суда отсутствуют основания для применения части 2 статьи 1.7 КоАП РФ [8].

Тем не менее, на наш взгляд, данная правовая позиция не в полной мере отвечает конституционным правовым принципам, являющимся фундаментом обеспечения реализации гарантий правосудия, основанных на справедливости, юридическом равенстве субъектов правоотношений, сбалансированности их прав и обязанностей: презумпции невиновности, недопустимости произвольного ограничения прав и свобод человека и гражданина, обеспечении квалифицированной юридической помощи, в совокупности создающих необходимые условия для поддержания взаимного доверия государства и общества и обеспечения готовности граждан легальным способом разрешать возникающие публично-правовые и частно-правовые конфликты.

Схожей позиции придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации, который указал на некоторую имеющуюся правовую неопределенность законодательной формулировки требований к реализации исполнения административных наказаний.

Так, по общему правилу, в соответствии с частью 2 статьи 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению в полном объеме с момента его вступления в законную силу, однако постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения, административного штрафа, административного ареста и административного приостановления деятельности могут быть исполнены сразу после вынесения соответствующего постановления, не дожидаясь его вступления в законную силу [6]. При этом добровольное досрочное исполнение административного наказания не может прекращать действия в отношении субъекта административной ответственности такой конституционной гарантии правосудия, как презумпция невиновности (ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации) и, априори, не может свидетельствовать о признании им своей «вины в совершении административного правонарушения, препятствующем обжалованию соответствующего постановления в установленном законом порядке» [6], и, как следствие, лишать его права на обжалование и справедливое, всестороннее судебное разбирательство [10].

Согласно, ст. 31.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении, при подаче лицом жалобы в отношении его вынесения, вступает в законную силу лишь после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту. При этом лица, уплатившие в соответствии с частями 1.3 – 1.3-3 и 1.5

статьи 32.2 КоАП Российской Федерации административный штраф, в том числе в льготном (половинном) размере, до вступления постановления о его наложении в законную силу, согласно ч. 2 ст. 4.6 данного Кодекса, считаются подвергнутыми этому виду административного наказания (административно наказанными) со дня вступления в законную силу указанного постановления до истечения одного года со дня уплаты административного штрафа, что в полной мере отвечает интересам такого лица, так как неминуемо сокращает период, в течение которого оно будет считаться подвергнутым административному наказанию [11].

Соответственно, рассматривая приведенные законодательные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в совокупности и в их неотъемлемой связи с конституционными правоустановлениями, следует опираться на конституционно-правовой смысл ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ, сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 июля 2023 года № 42-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» [6], носящий обязательный характер для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 79, 106 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в части признания факта того, что уплата административного штрафа до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении не отменяет действия принципа обратной силы закона в его отношении. Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день существует ряд правовых коллизий и пробелов, требующих теоретического осмысления и практического разрешения вопроса детальной регламентации действия административного законодательства во времени [12, с. 47]. Факт их присутствия связан не только с несовершенством современного административного законодательства в данной сфере, но и, безусловно, опосредован динамичностью изменения реалий отечественной правовой действительности [13, с. 22], что требует особого внимания законотворческих органов к вопросу сохранения диалектической взаимосвязи отраслевого законодательства с фундаментальными конституционными принципами и

нормами, зафиксированными в Учредительном акте Российской Федерации и являющимися универсалиями правового, демократического государства [14, с. 87; 15, с. 211].

© Гоглева К.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 года № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации", Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации" и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александра и других» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 750-О/2023 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Почта России» на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 20-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

4. Определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2021 г. № 2355-О «По запросу Костромского областного суда о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федера-

ции об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06 апреля 2023 г. № 1485-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Борохова Олега Викторовича, Кауца Вячеслава Артуровича и Федотова Андрея Юрьевича на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2023 года № 42-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 2023 года № 309-ЭС22-16836 // СПС «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]. URL: [A60-25785/2021 \(arbitr.ru\)](http://A60-25785/2021(arbitr.ru)) (дата обращения: 09.02.2024).

8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005 г. № 6.

9. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2012 № 37 «О некоторых вопросах, возникающих при устранении ответственности за совершение публично-правового правонарушения» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2017 года № 35-П «По делу о проверке конституционности части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2020 года № 28-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 4.6 и части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // СПС «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.02.2024).

12. Булатов Б.Б. Применение положений ст. 1.7 КоАП РФ к нормам, носящим временный характер: постановка проблемы / Б. Б. Булатов // Законодательство и практика. 2022. № 1(48). С. 45-47.

13. Кузнецов А.А. Запрет обратной силы закона как принцип юридической ответственности / А.А. Кузнецов, Г.А. Шахбазов // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 93-5. С. 21-23.

14. Гоглева К. Ю. К вопросу анализа положений законодательства об административных правонарушениях Конституционным Судом Российской Федерации / К. Ю. Гоглева // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2023. № 23-2. С. 86-87.

15. Гоглева К.Ю. Судебный конституционный контроль как гарантия разделения властей в Российской Федерации: дис. ... на соиск. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2023. 235 с.



Дехтярь Иван Николаевич,
*доцент кафедры административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук*

**О некоторых вопросах административной ответственности
субъектов предпринимательской деятельности
в современных условиях**

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению отдельных проблем нормативного правового регулирования назначения административных наказаний в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Автор констатирует недостаточность проявления принципа индивидуализации административной ответственности при рассмотрении дел в отношении субъектов предпринимательства. Особую актуальность обеспечение действенных гарантий реализации данного принципа приобретает в современных условиях развития отечественной экономики. Предложены соответствующие законодательные изменения, направленные на решение затронутой проблемы.*

Ключевые слова: *административная ответственность, предпринимательская деятельность, административный штраф, предупреждение, субъекты малого и среднего предпринимательства, контрольно-надзорная деятельность.*

Стимулирование развития предпринимательской деятельности в нашей стране в настоящее время требует соблюдения баланса публичных и частных интересов. Применяемые меры административного воздействия не должны негативно сказываться на экономической активности предприятий – однако при этом следует своевременно предупреждать и пресекать правонарушения, допущенные ими.

В условиях внешних санкций со стороны недружественных государств необходима корректировка правового регулирования реализа-

ции мер административной ответственности в отношении субъектов предпринимательства, поскольку создание благоприятной среды функционирования обозначенного сектора, исключение избыточного административного давления, являются ключевыми факторами экономического роста государства, обеспечения продовольственной и иных видов национальной безопасности.

Так, одним из наиболее проблемных вопросов в рассматриваемой сфере является вопрос о замене административного штрафа на предупреждение для субъектов малого и среднего предпринимательства. Правонарушение при этом, в соответствии со ст. 4.1.1. КоАП РФ, должно быть обнаружено по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Действенный надзор может обеспечить эффективное решение задач обеспечения законности применительно ко всей содержащейся в законах системе правовых предписаний [1, с. 98]. Процедуры государственного контроля (надзора) в настоящее время регламентированы одноименным Законом № 248-ФЗ [3]. В то же время нельзя не отметить тот факт, что он распространяется не на все возможные виды государственного контроля (надзора), закрепленные в разнородных нормативных актах. Так, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства реализуется в рамках процедур, регламентируемых иным законодательным актом [3]. На практике следствием данной ситуации может выступать неприменение ст. 4.1.1 КоАП РФ в случае рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Не применяется указанная статья и в случае рассмотрения дел о нарушении законодательства о рекламе, на что указала Генеральная прокуратура РФ в письме, адресованном уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [4]. При рассмотрении дел антимонопольная служба уже ссылалась на данное обстоятельство. Например, Кемеровское УФАС России в своей позиции по делу об административном правонарушении по ч. 2 ст. 14.3 КоАП РФ указало, что «дело было возбуждено без проведения контрольных (надзорных) мероприятий – по итогам рассмотрения дела по признакам нарушения законодательства о рекламе; следовательно, ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ не подлежит применению» [5].

В то же время имеется и прямо противоположная практика. Например, Арбитражный суд Свердловской области в своем решении по делу №А60-26769/2023 от 26 июня 2023 года указал, что «в целях

применения положений ст. 4.1.1 Кодекса понятие "государственный контроль (надзор)" следует рассматривать в широком смысле» [6]. В результате решение ФАС России было отменено, а административный штраф заменен на предупреждение, как того требует формулировка ст. 4.1.1 КоАП РФ.

При этом Письмо ФАС России № МШ/116843/22 от 27 декабря 2022 года [7], указывающее на неприменение ст. 4.1.1 КоАП РФ при рассмотрении дел о рекламе, нормативным правовым актом не является. Следовательно, его наличие является недостаточным для того, чтобы говорить об исчерпывающей регламентации данного вопроса. Кроме того, оно в силу объективных причин посвящено лишь конкретному виду государственного контроля (надзора).

Таким образом, вопрос о возможности применения правила о замене административного штрафа на предупреждение при выявлении правонарушений в рамках иных видов государственного контроля (надзора), чем регламентированных Законом № 248-ФЗ, остается открытым. Данная ситуация представляется недопустимой, поскольку ставит субъектов предпринимательства в неравное положение в зависимости от позиции административного или судебного органа. Применение тех или иных правил административной ответственности в отношении конкретных лиц должно быть обоснованным.

По мнению А.С. Евдокимова, законодательное отождествление дефиниций и правовых категорий «государственный контроль» и «государственный надзор» в Законе № 248-ФЗ является странным [8, с. 217]. Однако в науке также используется понятие «контрольно-надзорная деятельность», которая состоит в проведении проверок надзорного характера с последующим принятием мер административного принуждения, в том числе, мер административной ответственности [9, с. 217]. Ее содержание шире, чем процедуры, закрепленные Законом № 248-ФЗ. Соответственно, возможно использование данного термина в примечании к ст. 4.1.1 КоАП РФ, которое необходимо внести в целях конкретизации возможности ее применения за рамками сферы Закона № 248-ФЗ.

Еще один вопрос применения административного наказания в виде предупреждения заключается в том, что оно назначается вместо административного штрафа лишь при отсутствии возникновения угрозы причинения вреда. Однако реализация такого условия возможна лишь в рамках ограниченного круга деяний, поскольку в большинстве составов возможность причинения вреда существует.

Более того, нельзя не учитывать тот факт, что административное правонарушение по своей сущности выступает общественно вредным деянием, что подразумевает наступление вредных последствий того или иного характера. Данную формулировку – «отсутствие угрозы причинения вреда», можно признать избыточной, с учетом существования иных обязательных условий для применения ст. 4.1.1 КоАП РФ: совершение противоправного деяния впервые, отсутствие причинения вреда, угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имущественного ущерба.

Также требуется обратить внимание и на более общие подходы законодателя к вопросу административной ответственности субъектов предпринимательства, которые, тем не менее, все еще остаются сомнительными, существуя на протяжении всего срока действия КоАП РФ. Так, по общему правилу, субъекты индивидуального предпринимательства несут административную ответственность как должностные лица. Данный подход характеризуется большей простотой формулирования санкций статей, закрепляющих составы административных правонарушений. Однако при этом размер санкций для индивидуальных предпринимателей остается жестко привязанным к санкциям для должностных лиц. В то же время очевидно, что статус индивидуального предпринимателя к статусу должностного лица не имеет никакого отношения. В данном аспекте следует поддержать существующую в науке позицию о том, что нахождение индивидуального предпринимателя в категории субъекта административной ответственности «должностное лицо» недопустимо [10].

Единственным обоснованием данного подхода законодателя может служить возможный размер дохода субъекта предпринимательской деятельности относительно дохода гражданина, что обуславливает необходимость применения более серьезных штрафных санкций. В то же время за административные правонарушения в области таможенного дела индивидуальные предприниматели несут административную ответственность как юридические лица, что выступает подтверждением непоследовательности позиции законодателя. Аналогичное положение закреплено и в главе КоАП РФ: «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

Индивидуализация административной ответственности, не будучи прямо закрепленной в качестве принципа в КоАП РФ, тем не менее, должна проявляться во всех случаях рассмотрения дел об административных правонарушениях. С учетом этого более логичным было бы выделение индивидуального предпринимателя как отдельного субъекта в санкциях статей КоАП РФ. Однако в настоящее время исключения составляют лишь некоторые статьи КоАП РФ: например, ст. 14.1.2 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии), 14.1.3 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии), 14.25 КоАП РФ (нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), 14.46.1 КоАП РФ (нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы).

При этом более подробное рассмотрение данных статей также позволяет сделать вывод о том, что принцип индивидуализации в отдельных из них выдержан в недостаточной степени. Например, неясно, в связи с чем по ст. 14.1.2 КоАП РФ размер административного штрафа установлен в фиксированной сумме. На тот факт, что установление в статьях КоАП РФ относительно-определенных санкций позволяет назначить правонарушителю административный штраф в меньшем или большем размере, что обеспечивает применение принципа справедливости (следовательно – и индивидуализации ответственности), указывал С.М. Рукавишников [11, с. 8].

С учетом этого, следует пересмотреть и иные статьи КоАП РФ в целях предоставления правоприменителю большей свободы выбора административного наказания в зависимости от имущественного положения правонарушителя и иных имеющих значение для дела обстоятельств.

© Дехтять И.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Евдокимов А.С. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Правовая культура. 2010. № 1. С. 98.

2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. 1. Ст. 5007; 2024. № 1. Ч. 1. Ст. 6.
3. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434; 2023. № 29. Ст. 5319.
4. Генпрокуратура поддержала позицию Бориса Титова о необходимости урегулировать порядок замены штрафа на предупреждение // URL: <https://cljournal.ru/news/26042/> (дата обращения: 29.01.2024).
5. Постановление Кемеровского УФАС России от 23 октября 2023 г. о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении № 042/04/14.3-1320/2023 // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/kemerovskoe-ufas-rossii/b5caea87-109c-42a3-b712-d1802f973b89/> (дата обращения: 29.01.2024).
6. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 26 июня 2023 г. по делу № А60-26769/2023 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/iJd8k200zXm1/> (дата обращения: 29.01.2024).
7. Письмо ФАС России № МШ/116843/22 от 27 декабря 2022 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34-40.
9. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 217.
10. Кизиллов В.В. Проблемы правоприменения статьи 2.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в отношении индивидуального предпринимателя // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 321-323.
11. Рукавишников С.М. О принципах в административном праве // Право. Законодательство. Личность. 2020. № 1. С. 8.



Калинина Светлана Викторовна,
доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

**О некоторых проблемных вопросах привлечения
к административной ответственности хозяйствующих субъектов
в области обеспечения безопасности дорожного движения
при осуществлении различного рода перевозок**

Аннотация: *в статье представлены некоторые проблемные вопросы, связанные с систематическим уходом от административной ответственности хозяйствующих субъектов (эксплуатирующих транспортные средства) в случае составления с водителями транспортных средств фиктивных договоров аренды и безвозмездного пользования транспортными средствами и даны предложения, направленные на совершенствование правовых и организационных основ применения административной ответственности в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.*

Ключевые слова: *транспортные средства, хозяйствующие субъекты, административная ответственность, контроль, безопасность дорожного движения.*

Административная ответственность за совершение некоторых правонарушений в области безопасности дорожного движения Российской Федерации дифференцирована относительно субъекта правонарушения – физического лица (например, водителя транспортного средства (далее – ТС)), должностного лица (например, ответственного за выпуск ТС «на линию»), юридического лица или индивидуального предпринимателя (например, собственника ТС).

Так, административная ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 11.23 КоАП РФ Управление транспортным средством или выпуск на линию транспортного средства без тахографа, несоблюдение норм времени управления транспортным средством и отдыха либо нарушение режима труда и отдыха водителей предусматривает административное наказание для водителя ТС (ч. 1, ч. 3), а также должностного лица, индивидуального предпринимателя и юридического лица (ч. 2 и ч. 3). При этом ответственность физического лица в виде административного штрафакратно меньше ответственности, например, юридического лица (на водителя в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей). Стоит отметить, что деяния, предусмотренные ч. 1 и ч. 2 ст. 11.23 КоАП РФ, как правило, совершаются в рамках одних возникших однородных общественных отношений и сопряжены между собой как «причина» и «следствие» («выпуск на линию ТС без тахографа» и «управление ТС без тахографа»).

С целью минимизации негативных правовых последствий для собственников ТС, во многих регионах сложилась негативная тенденция по «камуфлированию» хозяйственной деятельности индивидуальных предпринимателей или юридических лиц при осуществлении различного рода перевозок при осуществлении коммерческой деятельности. Недобросовестные предприниматели рассматривают договора аренды ТС физическим лицом, как один из инструментов по уходу от более строгой ответственности, имитируя сдачу ТС в пользование физическим лицам. Алгоритм ухода от наиболее строгой ответственности (для должностных лиц или юридических лиц) весьма прост: предъявления должностному лицу или суду для рассмотрения в качестве доказательства договора аренды ТС или передачи в безвозмездное пользование ТС от собственника к физическому лицу (водителю).

В конечном итоге существующие пробелы в законодательстве позволяют таким способом уходить от административной ответственности предпринимателям по рассматриваемым правонарушениям (ст. ст. 11.23, 12.31, 12.31.1 КоАП РФ и т.д.), так как с документальной точки зрения, на момент совершения правонарушения ТС находилось в пользовании физического лица.

При выявлении фактов совершения водителями транспортных средств, эксплуатацию которых осуществляют юридические лица (индивидуальные предприниматели), административных правонарушений, содержащих признаки правонарушения со стороны должностного или юридического лица (индивидуального предпринимателя), водитель опрашивается об обстоятельствах совершения административного правонарушения. В ходе опроса водителя, в том числе устанавливается информация о должностном и юридическом лице (индивидуальном предпринимателе). Сведения, полученные в ходе опроса водителя, фиксируются в виде объяснений.

При возбуждении дела об административном правонарушении в отношении водителя транспортного средства, находящегося в эксплуатации юридического лица или индивидуального предпринимателя, и обнаружении данных, указывающих на наличие в действиях должностного и (или) юридического лица (индивидуального предпринимателя) события административного правонарушения сотрудник составляет рапорт о необходимости проверки обнаруженных данных [1, с.587].

Рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения регистрируется в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП) в порядке, установленном Инструкцией 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 № 736.

После регистрации в КУСП по резолюции руководителя территориального органа рапорт сотрудника с приложенными к нему материалами передается командиру строевого подразделения ДПС (руководителю подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне) для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностного и (или) юридического лица (индивидуального предпринимателя) [2, с.47].

В соответствии с частью 3.1 статьи 28.1 КоАП РФ, включенной в КоАП РФ в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022

года № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»:

«Дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1 – 3 части 1 настоящей статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов».

Таким образом для привлечения должностных и (или) юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) к административной ответственности по фактам нарушений обязательных требований должностным лицам Госавтоинспекции необходимо инициировать проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом.

В соответствии с частью 1 статьи 66 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ (далее – Федеральный закон 248-ФЗ) основанием для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий во взаимодействии с контролируемым лицом, может быть:

наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров.

В этой связи, для организации внепланового контрольного (надзорного) мероприятия в отношении юридического лица (индивидуального предпринимателя) в первую очередь необходимо проверить соответствие объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (при эксплуатации транспортных средств) в соответствии с приказом МВД России от 13 декабря 2021 года № 1025 установлены следующие индикаторы риска при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения:

«Три факта нарушений в области безопасности дорожного движения, допущенных водителями при эксплуатации транспортных средств, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании контролируемому лицу, в течение 90 дней с момента выявления первого из указанных фактов».

Другим основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия является выявление фактов причинения вреда либо непосредственной угрозы причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ущерба обороне страны и безопасности государства.

По нашему мнению, понятие «непосредственная угроза» подразумевает высокую степень вероятности причинения соответствующего вреда в краткосрочной перспективе, то есть ситуацию, когда отсутствие мер реагирования контрольных (надзорных) органов неминуемо влечет наступление негативных последствий.

Кроме того, полагаем, что данное понятие включает в себя прямую причинно-следственную связь между нарушением обязательных требований и причинением конкретным лицам (к примеру, пассажирам транспортного средства, иным участникам дорожного движения) вреда определенной категории (к примеру, гибель или ранение участников дорожного движения в ДТП).

Проведение контрольного (надзорного) мероприятия по вышеуказанным обстоятельствам возможно только при условии согласования с органами прокуратуры.

Также, возбуждение дела об административном правонарушении в отношении должностного и (или) юридического лица (индивидуального предпринимателя) может осуществляться при выявлении нарушений обязательных требований в ходе постоянного рейда, осуществляемого в порядке, установленном статьей 97.1 Федерального закона № 248-ФЗ, а также пунктами 63 – 69 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности до-

рожного движения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1101. При этом к рапорту о необходимости проверки данных, указывающих наличие в действиях должностного и (или) юридического лица (индивидуального предпринимателя) события административного правонарушения прилагается копия решения о проведении постоянного рейда.

В случае невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия рекомендуется в отношении юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) применять профилактические мероприятия в виде объявления предостережения или профилактического визита в порядке, установленном статьей 45 Федерального закона № 248-ФЗ.

Правоприменительная и судебная практика свидетельствует, о том, что договора аренды ТС рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел и (или) судами в порядке ст. 26.2 КоАП РФ в качестве доказательства и могут послужить основанием к прекращению производства по делу об административном правонарушении и повлечь освобождение от административной ответственности истинного виновника (ЮЛ или ИП).

К условиям создания устойчивой негативной тенденции по уходу от ответственности хозяйствующих субъектов (собственников ТС) можно отнести: злоупотребление правом хозяйствующих субъектов, которые используют существующие коллизии и пробелы в праве в качестве «лазеек», в том числе в области гражданского права; большой спектр нормативных правовых актов в сфере безопасности дорожного движения, регулирующих однородные общественные отношения и зачастую противоречащие друг другу.

Например, документальное оформление процедуры предрейсового освидетельствования водителя ТС в путевой документации.

Так, регулирование такой очевидной процедуры различными нормативными правовыми актами нескольких ведомств, привело к созданию юридических коллизий. Ведомственные приказы между собой не корреспондируются и создают недопонимание, что на практике не позволяет прийти к единому толкованию порядку оформления документов.

Согласно требованиям п. 12 «Состава сведений», утвержденных приказом Минтранса России от 28 сентября 2022 г.

№ 390 «Об утверждении состава сведений, указанных в части 3 статьи 6 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», и порядка оформления или формирования путевого листа», по окончании процедуры предрейсового медицинского осмотра, в путевой документации проставляется отметка «прошел предсменный медицинский осмотр, к исполнению трудовых обязанностей допущен», проставляемая медицинским работником в путевом листе.

Вместе с тем, в соответствии с п. 25 Порядка, утвержденного приказом Минздрава России от 30 мая 2023 г. № 266н «Об утверждении Порядка и периодичности проведения предсменных, предрейсовых, послесменных, послерейсовых медицинских осмотров, медицинских осмотров в течение рабочего дня (смены) и перечня включаемых в них исследований», по окончании указанной процедуры, ставится отметка с аналогичными сведениями. Таким образом, как именно должна документально оформляться рассматриваемая процедура - не понятно.

Возвращаясь к вопросу фиктивных договоров аренды ТС стоит отметить, что с целью противодействия таким субъектам, должностные лица стремятся каким-либо способом документально опровергнуть факт передачи в пользование физическому лицу ТС. Помимо материалов дела и рассматриваемых договоров (в т.ч. «пользования» физическими лицами ТС на безвозмездной основе), истребуются в порядке ст. 26.10 КоАП РФ иные документы, которые могут подтвердить/опровергнуть фиктивность заключенных договоров (например, бухгалтерская отчетность о наличии поступления денежных средств от арендатора во исполнение договора, а равно об отсутствии поступления таких средств). Подобная «борьба» характеризуется сложившейся практикой «на местах» и позиций судебных органов, единой законодательной «панацеей» на сегодняшний день, нет.

Вместе с тем, в случае заключения договора о передаче ТС в пользование на безвозмездной основе (часть положений которого заполняются как правило «вручную» в момент остановки ТС), противопоставить какие-либо документы практически невозможно, а производство по делу прекращается.

В качестве разрешения подобного пробела представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в действующее гражданское законодательства изменений, а именно возложить обязанность

по государственной регистрации сделок по аренде (передачи в безвозмездное пользование ТС физическим лицам) и (или) установления ограничений на осуществление коммерческих перевозок физическими лицами, которые используют ТС юридических лиц по указанным договорам [3, с.17]. Подобный подход позволил бы устранить образовавшуюся возможность ухода предпринимателей от ответственности в сфере безопасности дорожного движения и повысить безопасность грузоперевозок.

Очевидно, установление императивных запретов (ограничений) на право пользования своим имуществом (ТС), пусть даже в части передачи в аренду или безвозмездное пользование от юридических лиц в пользу физических лиц, будет противоречить ст. 35 Конституции Российской Федерации и не может быть реализовано в какой-либо форме. Вместе с тем, установление дополнительных обязанностей по государственной регистрации таких юридически значимых действий (аренда, передача в безвозмездное пользование, лизинг и т.д.), в отношении источников повышенной опасности не было бы нарушением права частной собственности, а выступало бы как «обеспечительная» мера по контролю в сфере безопасности дорожного движения и позволило бы если не исключить, то существенно затруднить откровенное злоупотребление правом.

Таким образом, внесение законодателем корректив в положения статьи 643 ГК РФ, а именно установление обязанности по регистрации сделок, где в качестве объекта выступает источник повышенной опасности – ТС, а также в статью 689 в такой же интерпретации.

В качестве альтернативы таким коренным изменениям в ГК РФ, предлагается создать административные условия, в соответствии с которыми у физических лиц отпадет мотивация к заключению подобных фиктивных договоров. Создать правовую среду, в которой «смежные» составы правонарушений (где ответственность дифференцирована относительно субъектов правонарушения) будут усилены ответственностью именно физических лиц. Так, например, в случае привлечения водителя к административной ответственности за одно и то же правонарушение, которое совершено им при управлении «арендованного» ТС, предлагается учитывать это обстоятельство и назначать более строгое наказание. В таком случае, разумно будет внести альтернативный вид наказания, назначаемого не в первый раз – например лишение права управления, хотя бы на минимальный

срок (один месяц), по аналогии с ч. 3 ст. 12.12 или ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ. Подобная позиция могла бы послужить основанием для отказа к оформлению фиктивных договоров и сделала данную отрасль более прозрачной.

©Калинина С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021.
2. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел. Джафаров Н.К., Калинина С.В., Кардашевский В.В., Низаметдинов А.М., Потапенкова И.В., Сулова Г.Н., Эриашвили Н.Д. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция/Издательство: Юнити-Дана: Закон и право. 2017
3. Чепурных Д.А. Отдельные аспекты надзорной деятельности Госавтоинспекции // Современный юрист. 2018. № 4. С. 16 - 28.



Равнюшкин Алексей Викторович,
доцент кафедры специальных дисциплин
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат исторических наук

**Об экстремизме пропаганды
нетрадиционных сексуальных отношений
или предпочтений, смены пола**

Аннотация: *пропаганда, демонстрация и навязывание нетрадиционных сексуальных отношений или предпочтений являются не только пагубными и вредными для развития общества, противоречащими российским исконным духовно-нравственным ценностям, но и запретными с точки зрения закона. Изначально подобные действия, квалифицированные как посягающие на общественный порядок и нравственность, впоследствии стали признаваться государством и «экстремистскими» в виду наличия мотивов разжигания ненависти и (или) вражды на почве принадлежности к определенной социальной группе и признания судом ЛГБТ-движения экстремистским. Опираясь на общественное мнение, государством осуществляется последовательное нормативно-правовое регулирование в данной сфере общественных отношений.*

Ключевые слова: *традиционные ценности, нетрадиционные сексуальные отношения или предпочтения, мотивы ненависти и (или) вражды, идеология, экстремизм.*

В российском обществе глубоко ценят традиционные отношения и культуру, из поколения в поколение передаются обычаи и традиции народов, населяющих страну. Среди российских традиционных ценностей следует выделить патриотизм, гражданственность, служение отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, историческая память и преемственность поколений,

единство народов России. В настоящее время сохранение и укрепление традиционных духовно-нравственных ценностей является приоритетом в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, закрепленным в Указе Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809.

Наиболее значимой вехой по сохранению духовной ориентации молодого поколения стал запрет на пропаганду среди несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных отношений, на так называемую ЛГБТ-пропаганду, введенный федеральным законом от 29 июня 2013 года № 135, предусматривающий ответственность по ст. 6.21 КоАП РФ.

Но только лишь с конца 2022 года государством стала проводиться последовательная политика по защите традиционных ценностей и осуществляться системное нормативно-правовое регулирование в данной сфере. В этом плане следует согласиться с мнением, что административно-правовая защита нравственного порядка во многом отождествляется с совокупностью специальных административно-правовых мер [1, с. 214].

5 декабря 2022 года ст. 6.21 КоАП РФ была подвергнута редакции, дополнительно в Кодекс были введены статьи 6.21.1 и 6.21. С 1 сентября 2023 года вступил в силу приказ Роскомнадзора № 25 об утверждении критериев пропаганды ЛГБТ, педофилии и смены пола. Он внес определенную ясность по данному вопросу. Доступные гражданам критерии позволяют говорить об открытости процесса признания содержания подобной информации пагубной, вредной и, соответственно, запрещенной.

Кроме того, в ноябре 2023 года в деятельность международного ЛГБТ-движения в России были выявлены различные признаки и проявления экстремистской направленности, в том числе возбуждение социальной и религиозной розни. Минюстом России в Верховный Суд Российской Федерации было подано административное исковое заявление о признании данного движения экстремистским и о запрете его деятельности на территории страны. Данный вопрос не был отложен в долгий ящик и уже 30 ноября 2023 года в соответствии с ч. 3 ст. 263 КАС РФ по административному делу № АКПИ23-990С состоялось закрытое судебное заседание, по результатам которого было принято решение о признании международного общественного дви-

жения ЛГБТ и его структурных подразделений экстремистскими и запрете их деятельность на территории Российской Федерации.

Фактически суд признал, что, международное ЛГБТ-движение посягает не только на нравственные ценности, но и, оказывая деструктивное, отрицательное идеологическое воздействие на граждан России, сеет ненависть и вражду в обществе. Недопустимо, чтобы гражданам из-за рубежа навязывались подобные чуждые идеи и ценности, а внутри общества - разжигали ненависть, рознь и вражду. Придается проявление и пропаганда исключительности, превосходства, ведущие ко вседозволенности.

Под деяниями, направленными на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; на пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, или отношения к религии, могут пониматься различные поведенческие действия.

Отныне к подобным «экстремистским» действиям отнесены и действия в рамках участия и в данном запрещенном движении. Следует отметить, что специальной нормы, предусматривающей ответственность и за организацию, и участие в нем, нет. Граждане, демонстрирующие или пропагандирующие нетрадиционные сексуальные отношения или предпочтения, будучи участниками публичных мероприятий, могут нести административную ответственность по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ. Основанием для привлечения лица по данной норме будет именно нарушение участником такого мероприятия порядка его проведения. Экстремистским же правонарушение будет считаться в виду наличия соответствующих целей и мотивов.

В тоже время имеющаяся в КоАП РФ ст. 20.2.2, предусматривает административную ответственность только за организацию одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Ответственность за участие в таком массовом скоплении граждан в данной статье отсутствует. Поэтому организаторы незаконного одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах несут ответственность по данной статье, в то же время, согласно действующему законодательству, участники могут быть привлечены к административной ответственности только по другим нормам КоАП РФ.

Например, получили широкую известность и вызвали общественный резонанс распространенные в сети «Интернет» фото- и видеоизображения участников так называемой «тематической вечеринки», предполагавшей их соответствие дресс-коду Almost Naked («Почти голые»), то есть минимуме одежды, состоявшейся в ночь с 20 по 21 декабря 2023 года в ночном клубе «Мутабор» (г. Москва).

В первую очередь, 22 декабря 2023 года к административной ответственности за участие в данной вечеринке, направленной на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений, выразившуюся в распространении информации, направленной на формирование нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений с применением средств массовой информации сети «Интернет», по ч. 3 ст. 6.21 КоАП РФ был привлечен к административному штрафу в размере 200 тысяч рублей один из активных участников – рэпер Vació, Н.М. Васильев [2]. Данные материалы были опубликованы в телеграмм-канале, имели свободный доступ для неограниченного круга лиц.

Только после того, как был привлечен к административной ответственности участник данной вечеринки, Н.М. Васильев, 29 декабря 2023 года известному блогеру, индивидуальному предпринимателю А.В. Ивлеевой был назначен административный штраф в размере сто тысяч рублей по ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ, так как организованная ею вечеринка была признана массовым одновременным пребыванием граждан, повлекшим нарушение общественного порядка [3]. Основным объектом рассматриваемого административного правонарушения явился общественный порядок, дополнительным объектом – общественная нравственность, так как на вечеринке организатором была допущена пропаганда информации, направленной на формирование нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений либо смены пола. В тоже время обращает на себя внимание тот факт, что до сих пор законодатель не видит отличий между пропагандой, демонстрацией или навязыванием подобной информации [4, с. 336].

Органы государственной власти, суды вынуждены реагировать на общественное мнение, порицающее поведение отдельных групп граждан, которые, считая себя исключительным по различным основаниям (имущественному положению, популярности в обществе, гендерному признаку и т.д.), причисляя себя к определенной соци-

альной группе – к элите, позволяли себе сеять ненависть и вражду в обществе, проявлять пренебрежение и ненависть к «простым» людям, тем самым вызывая недовольство по отношению к себе. Тем более, если эти лица пользуются авторитетом и доверием с стороны граждан, вызывают уважение, имеют заслуги и даже почетные звания. Конечно, далеко не все участники данной вечеринки были привлечены к ответственности, но правоохранительная система, обратив внимание на общественное мнение, в целом, отреагировала на такое событие.

В совокупности доказательствами совершенных административных правонарушений явились протоколы об административных правонарушениях; рапорты и объяснения сотрудников полиции, в которых изложены обстоятельства совершения административных правонарушений; акты осмотров интернет-ресурсов; письменные объяснения участников производства; видеозаписи и фотоснимки, представленные на дисках, которые просматривались в ходе рассмотрения дел. Вина и Н.М. Васильева и А.В. Ивлеевой была доказана, постановления вступили в законную силу. Как следует из материалов, доказательств того, что привлеченные к административной ответственности указанные лица имели какое-либо отношение к ЛГБТ-движению нет, но «экстремистские» цели и мотивы их противоправного поведения у суда не вызвали сомнений.

© Равнюшкин А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мирошниченко, А. В. Общественная нравственность как объект административно-правовой защиты от пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола / А. В. Мирошниченко // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2023. – № 4(53). – С. 214.

2. Постановление Лефортовского районного суда г. Москвы по делу об административном правонарушении от 22 декабря 2023 года № 05-2472/2023 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mosgorsud.ru/rs/lefortovskij/services/cases/admin/details/80c3d2f0-a0c6-11ee-964d->

93afe5eb0961?participant=%D0%B2%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%B
B%D1%8C%D0%B5%D0%B2

3. Постановление Лефортовского районного суда г. Москвы по делу об административном правонарушении от 29 декабря 2023 года № 05-2559/2023 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: [https://mosgorsud.ru/rs/lefortovskij/services/cases/admin/details/f0ab1840-a660-11ee-8fe0-](https://mosgorsud.ru/rs/lefortovskij/services/cases/admin/details/f0ab1840-a660-11ee-8fe0-29b6bb3a9586?participant=%D0%B8%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B0)

29b6bb3a9586?participant=%D0%B8%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B0

4. Андреева, Е. Ю. Актуальные вопросы применения ст. 6.21 КоАП РФ о пропаганде ЛГБТ в аспекте актуализации инкорпорирования традиционных ценностей в институт семьи и брака в реалиях идеологического деформирования гендерных установок / Е. Ю. Андреева, В. А. Мирошниченко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 336.



Чмырев Сергей Николаевич,
*профессор кафедры административного права и
административной деятельности Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент;*
Тхаровская Ольга Юрьевна,
*преподаватель кафедры специальных дисциплин
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,*

Особенности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений экстремистской направленности

Аннотация: *статья посвящена вопросам административно-правового предупреждения правонарушений экстремистской направленности, предусмотренных ст. 20.29 КоАП РФ (массовое распространение, хранение и производство экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов) и др. 13.41 КоАП РФ в случае размещения материалов экстремистского характера в сети Интернет.*

Ключевые слова: *экстремизм, административные правонарушения, экстремистская деятельность, экстремистская организация, экстремистские материалы, административная ответственность, символика.*

В настоящее время наблюдается увеличение количества совершаемых правонарушений экстремистского характера. К сожалению, предпринимаемые меры правоохранительными органами, не останавливают рост нарушений данного характера, а они в свою очередь влекут дестабилизацию в обществе, особенно в данный непростой период.

Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» закрепляется как предупреждение экстремистских преступлений и правонарушений, так и принятие

профилактических мер по недопущению распространения экстремистской идеологии. Административное законодательство предусматривает наказание за пропаганду и публичную демонстрацию нацистской атрибутики или символики (ст.20.3 КоАП РФ), за производство и распространение экстремистских материалов (20.29 КоАП РФ), за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Привлечение к ответственности за совершение такого административного правонарушения возможно только в случае внесения экстремистских материалов в федеральный список, в связи с чем в ходе административного производства не требуется признавать их экстремистскими.

Обратим внимание, что ст. 20.29 размещена в главе 20 КоАП РФ, исходя из этого объектом данного правонарушения выступают общественные отношения в области охраны общественного порядка и общественной безопасности. Объективная сторона правонарушения - массовое распространение экстремистских материалов, либо их производство, а также хранение в целях массового распространения. Массовым распространением будут признаны действия лица, связанные с передачей информации широкому кругу потребителей (это могут быть читатели, зрители, телезрители, пользователи сети Интернет). В случае передачи экстремистских материалов конкретному лицу для их использования в его профессиональной деятельности, такое действие не будет признаваться в качестве массового распространения. Также таковым не будет считаться передача таких материалов конкретному лицу для личного ознакомления.

В качестве субъектов данного правонарушения к ответственности могут привлекаться физические и должностные лица, юридические лица. Данный вид правонарушений не может быть совершён по неосторожности, субъективную сторону составляет умысел. На официальном сайте судебных и нормативных актов (<https://sudact.ru>) размещено около пятисот постановлений, вынесенных по данному правонарушению, интересно, что все они вынесены в 2020 году, за другие периоды судебных актов нет. В основном массовое размещение экстремистских материалов осуществлялось на личных страницах граждан в сети Интернет в видеоматериалах, либо текстовой или графической информации экстремистского характера. Суд в решениях

указывал, что такое размещение предоставляло беспрепятственный доступ к ней для других пользователей сети Интернет.

Наиболее массовое распространение информации, особенно среди молодёжи, осуществляется через информационные каналы и социальные сети в Интернете [1, с.259]. Поэтому особый интерес представляет ст. 13.41, включённая в КоАП РФ декабре 2021 г. В ней предусматривается привлечение к ответственности граждан, должностных и юридических лиц за нарушение порядка ограничения доступа к информации, информационным ресурсам, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, и (или) порядка удаления указанной информации. В нашем случае особое значение имеет ответственность за невыполнение (нарушение порядка выполнения) требования об удалении информации.

Отметим значимость и взаимосвязь положений ст. 20.29 КоАП РФ и ч. 4 ст. 13.41 КоАП РФ в случае размещения материалов экстремистского характера в сети Интернет или социальных сетях. Статья 13.41 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за не удаление информации с призывами к совершению действий экстремистского характера (в том числе размещённой пользователями) владельцем сайта или владельцем информационного ресурса в Интернете. Ответственность предусматривается в виде штрафов достаточно больших размеров, по сравнению с иными, предусмотренными КоАП РФ. Так, для физических лиц предусмотрен штраф в размере от 100 тыс. до 200 тыс. рублей, на должностных лиц - от 400 тыс. до 800 тыс. рублей, на юридических лиц - от 3 до 8 миллионов рублей. За повторное совершение этих правонарушений предусмотрена административная ответственность в виде штрафов в большем размере. Обратим внимание на то, что рассмотрение данной категории дел отнесено к ведению районных (городских судов).

В настоящее время на официальном сайте судебных и нормативных актов размещено только одно постановление арбитражного суда Московского округа по делу о банкротстве в отношении ООО «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» (постановление от 11 июля 2023 г. по делу № А40-42153/2022), которое наступило в результате привлечения юридического лица к административной ответственности, в том числе и по ч.4 ст.13.41 КоАП РФ. Иной информации о привлече-

нии к ответственности за данное правонарушение нет, что может свидетельствовать как об отсутствии данного вида правонарушений и действии положений ст.13.41 КоАП РФ превентивно, так и об отсутствии эффективной деятельности уполномоченных органов по выявлению данного вида правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

© Чмырёв С.Н., 2024

© Тхаровская О.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Занина Т.М., Чмырёв С.Н., Тхаровская О.Ю. Особенности квалификации отдельных правонарушений сотрудниками полиции при охране общественного порядка // Вестник Воронежского института МВД России. - 2023. - № 3. - С. 259.



Смоляков Анатолий Антонович,
*профессор кафедры общеправовых дисциплин
Ленинградского областного филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации;*

Гаврилова Ольга Вячеславовна,
*старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Ленинградского областного филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

Особенности административной ответственности за налоговые правонарушения

Аннотация: в статье рассмотрены особенности административной ответственности за налоговые правонарушения. Названы основные признаки налоговых правонарушений, приведены законодательные акты, в которых предусмотрены ответственность за налоговые противоправные деяния.

Ключевые слова: правонарушение, ответственность, наказание, Налоговый кодекс РФ, КоАП РФ, уплата налогов, сроки.

Ответственность за налоговые правонарушения устанавливается Налоговым кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

Согласно НК РФ, сущность налоговых правонарушений такова, что это противоправное, виновное деяние, в виде умышленного либо не умышленного действия или бездействия субъекта налоговых правоотношений, нарушающее права и интересы участников данного вида общественных отношений, за которое законодательством установлена определённая ответственность. И при несоблюдении норм налогового права, у лица возникают обязательства по уплате налогов, и

это подтверждает Глава 16 Налогового Кодекса Российской Федерации. В частности, к ним также относятся: несоблюдение порядка регистрации в Федеральной налоговой службе Российской Федерации в качестве налогоплательщика, потом непредставление документов, содержащих расчет размера обязательных платежей, или несоблюдение способа их передачи на проверку, далее ненадлежащее осуществление учета понесенных расходов и полученных доходов, ставшее причиной изменения размера облагаемой налогом базы.

И ответственность за совершение налоговых правонарушений несут не только организации, но и физические лица, причем последние не привлекаются к ответственности в том случае, если в момент нарушения закона они не достигли 16-ти летия. Санкции к нарушителю, в соответствии со ст. 107 НК РФ, применяются вне зависимости от того, умышленно было совершено правонарушение или по неосторожности. Однако при этом очевидно, что наказание за умышленное несоблюдение требований Закона будет более жестким, чем за нарушение, совершенное случайно. Требования к принятию решения о применении санкций к гражданину или организации определяются ст. 108 НК РФ: правонарушитель может быть привлечен к ответственности только в порядке, установленном законом, и повторное преследование лица за одно и то же правонарушение не допускается.

Конечно, трудно поспорить с тем, что в теории все так легко описывается, но в жизни все намного сложнее, чем в простом определении, и это заметно на практических примерах. В Налоговом кодексе РФ более десятка различных налоговых правонарушений. И полный перечень налоговых правонарушений указан в Главе 16 НК РФ. К ним, в частности, относятся: нарушение порядка постановки на учет в налоговом органе или неуплата сумм налога. Рассмотрим эти правонарушения и ответственность за их совершение более подробно.

Про нарушение порядка постановки на налоговый учет можно сказать, что Налоговый кодекс РФ обязывает все организации регистрироваться для целей налогообложения по месту своего нахождения и по месту нахождения подразделений. В первом случае регистрация осуществляется налоговыми инспекциями одновременно с государственной регистрацией компании. Для регистрации в штабе обособленных подразделений в течение одного месяца со дня их создания необходимо направить сообщение в налоговую инспекцию. И на протяжении месяца со дня создания отдельных организаций, а

также для их регистрации и поставки на учет, просто необходимо отправить сообщение в налоговую инспекцию.

Но если лицо решится нарушить срок сдачи отчётности, то его ждут санкции в виде штрафа от налоговой, и она оштрафует именно компанию на 10 000 рублей. И налоговый орган не будет волновать тот аргумент, сколько времени прошло и что со стороны виновного лица произошло опоздание с отправкой сообщения, потому что вне зависимости от времени просрочки размер штрафа будет одинаков согласно п. 1 ст. 116 НК РФ. В случае, когда на территории открывается отдельное подразделение уже с зарегистрированной компанией, то повторная регистрация сообщества налоговым инспектором не требуется. И следует понимать то, что сообщать налоговой о своем создании филиала и представительствам нет необходимости, потому что на закреплённой территории они считаются уже подконтрольными и из-за этого их даже штрафовать не нужно, данный аргумент соответствует п.п. 3-2 ст. 23 НК РФ. И согласно п. 3 ст. 83 НК РФ контролеры будут проводить регистрацию после получения сведений из ЕГРЮЛ.

Стоит отметить, что все документы должны оформляться в срок, то есть в течение месяца информация должна быть предоставлена налоговой инспекции со всеми реквизитами, а именно подтвержденной электронной подписью руководителя компании или иного лица, уполномоченного на такие действия по доверенности.

Рассмотрим ситуацию, где раскрывается суть нарушения. Компания решила открыть филиал в г. Камышине. С этой целью она проводит подготовительные мероприятия. В частности, в марте нанимаются директор и бухгалтер. В июне фирма подает в налоговую инспекцию заявление о постановке на налоговый учет. Налоговики посчитали, что датой создания филиала является день назначения на должность директора филиала. На этом основании они оштрафовали фирму на 5000 руб. Фирма обратилась в суд, который признал решение инспекции незаконным, поскольку филиал считается созданным, если там оборудованы стационарные рабочие места.

В данном примере компания соблюла все требования, а инспекция нет, но согласно п. 2 ст. 116 НК РФ если лицо ведет деятельность без постановки на учет в налоговой инспекции, то она имеет полное право оштрафовать фирму данного лица на 10 % от доходов, которые лицо получило за все время работы, но не менее 40 000 рублей. Однако споры между отдельными подразделениями и налоговыми инспек-

циями до сих пор продолжается, потому что присутствует такой нюанс, что в Налоговом кодексе не указано, когда обособленное подразделение считается созданным. Для избежания конфликта лучше всего подать сообщение как можно раньше, например, это может быть: дата издания приказа о создании подразделения или заключении договора об аренде и так далее.

Теперь рассмотрим пример о неуплате или неполной уплате налога. В данном случае возникает недоимка, если фирма или предприниматель не заплатят налог в установленный срок. И решение вопросов по недоимкам регулируется специальными нормативными актами, которые существуют в законодательстве Российской Федерации. И порядок начислений определяется процентной ставкой, которая составляет 1/300 ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки, и организация должна будет выплатить пени, что начисляют налоговики за определенный период времени. Например, когда компания ООО «Газпром» обязана была выплачивать свой налог в сумме 100 000 рублей, при условии договора, что они заплатят не позднее 16 октября, но они это сделали только 30 октября. Значит, пени будут начисляться с 17 по 30 октября включительно, то есть за 14 дней. И за этот период сумма будет небольшая и организация ее выплатит. Но есть такой момент, если по решению суда у фирмы счет был заблокирован, то пени не начисляются. А если налоговая инспекция выступала инициатором блокировки, тогда пени на недоимку будут продолжать начисляться согласно п. 3. ст. 58 НК РФ. Когда предприниматель в установленный срок не оплатит долг, несмотря ни на какие причины бездействия данного лица или фирмы налоговики могут взыскать сумму долга в бесспорном порядке, то есть им даже не надо обращаться в суд. При этом решение об этом они должны принять не позднее двух месяцев после того, как истек срок исполнения об уплате налога. Если налоговая инспекция по каким-либо причинам пропустит данный срок, то взыскать с должника пени и налог, возможно, будет только через арбитражный суд согласно п. 3 ст. 46 НК РФ.

Сотрудники налоговой службы также имеют право не только заниматься начислением пени фирме или предпринимателю, а также штрафовать их. Размер штрафа составляет 20 % от неуплаченной суммы налога. При этом, согласно ст. 122 НК РФ, если будут отсутствовать доказательства того, что предприниматель не уплатил налог умышленно, тогда сумма вырастет до 40 % от неуплаченной суммы.

В приведенных примерах, отражены особенности реальных ситуаций, а также применения Налогового кодекса и действия его в практике. Примеры, конечно, раскрывают суть применения НК РФ, но всю картину происходящего нам может показать только статистика налоговых правонарушений.

По данным Министерства внутренних дел РФ в 2021 г. от действий преступников ущерб за данные правонарушения составил почти 834,5 млрд руб. Большая часть ущерба, которая составляла примерно 642 млрд руб. оказалась причинена преступниками в экономической сфере, причем годом ранее показатель не превышал 340 млрд руб. По информации, приведенной старшим управляющим партнер юридической фирмы PG Partners, в 2019 г. было зафиксировано 4 503 налоговых преступления, в 2020 г. – 4 872 (рост на 8,2 %), в 2021 г. – 5 543 (рост на 13,8 %).

Нарушения в налоговой сфере влекут за собой не одну только налоговую ответственность. Помимо нее действующее законодательство предусматривает следующие виды ответственности за налоговые правонарушения, например, административную – согласно КоАП РФ, уголовную по Уголовному кодексу и конечно дисциплинарную – по правилам трудового законодательства.

Налоги представляют собой совокупность правоотношений, которые складываются между государством и налогоплательщиком в целях формирования средств для государства за счет перераспределения – валового внутреннего продукта. Это означает, что в настоящее время налоги являются наиболее важным элементом государственных финансов. Уплата налогов является обязательной, это обязанность каждого совершеннолетнего гражданина.

Неуплата налогов в срок, установленный налоговым законодательством, влечет совершение налогоплательщиком уголовного правонарушения и, как следствие, начало ответственности и наложение санкций за такие правонарушения. Налоговые правоотношения регулируются Налоговым кодексом Российской Федерации. Вопросы, касающиеся налоговых правонарушений и ответственности за их совершение, регулируются ст. 6 НК РФ, в частности Главой 16 НК РФ. В соответствии с положениями настоящей главы выделяют следующие виды налоговых правонарушений:

– нарушение порядка постановки на учет в налоговом органе. Деяние влечет штраф в размере 10 тысяч рублей согласно п. 1 ст. 116;

– неуплата или неполная уплата суммы налога вследствие занижения налоговой базы, если она не носит признаков налогового правонарушения, (штраф в размере 20 % от суммы неуплаченного налога, а в случае совершения умышленного действия, штраф 40%. неуплаченная сумма налога в соответствии с п. 1 ст. 122).

– невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов. Предусматривается штраф в размере 20% от суммы, подлежащей удержанию или перечислению п. 1, ст. 123.

– несоблюдение порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, на которое наложен арест или в отношении, которого налоговым органом приняты обеспечительные меры в виде залога, облагается штрафом в размере 30 000 руб. согласно п. 1, ст.125.

– непредставление налогоплательщиком сведений для осуществления налогового контроля, согласно п. 1 ст. 126, то наказывается штрафом в размере 200 руб. за каждый не представленный документ[2].

Меры ответственности за отдельные противоправные деяния имеют большое значение в силу важности их размера. За налоговые правонарушения могут быть установлены разные виды ответственности. Ответственность по делам об административных правонарушениях КоАП РФ (ст.ст. 15.3–15.9 и 15.11). А если за нарушение НК РФ предусмотрена уголовная ответственность, то это происходит в связи с данными Гл. 22 УК РФ.

Налоговые правонарушения имеют ряд признаков.

Первый признак выражается в действии или бездействии, совершенное лицом или организацией, должно подпадать под действие положений Налогового кодекса и это – противоправность. Также нельзя нарушать норму, которая не является таковой по тексту Закона. Примером противоправного действия является отказ ООО предоставить документы или данные, запрошенные специальной организацией. Примером незаконного бездействия является неподача налоговой декларации.

Вторым признаком выступает вина, и она тоже выражается в действии или бездействии, которое было совершено умышленно или по неосторожности, что не исключает ответственности за то же самое. Отсутствие вины в действии ответственного лица автоматически освобождает его от ответственности, так как нарушен один из основополагающих принципов Налогового права.

Третий признак – наличие последствия. А конкретно – это совершенное деяние повлекшее наступление вредных последствий для государства или иных лиц, физических и юридических лиц, а связь между деянием и последствиями обоснована и доказана. Этими последствиями могут быть убытки, упущенная выгода, нарушение прав и т.д.

Четвертый признак – наказание. Здесь каждое совершенное налоговое правонарушение предусматривает принятие на себя определенной ответственности по отношению к нему, то есть срабатывание санкций на лицо/организацию, его совершившее.

Привлечение лица или организации к ответственности за налоговые правонарушения невозможно, если вина не доказана соответствующим компетентным органом. Никто не обязан доказывать свою невиновность, доказыванию подлежит только вина. Если сомнения неустранимы, они должны толковаться в пользу обвиняемой стороны [1].

Полностью исключаются следующие факторы:

- совершение деяния в условиях чрезвычайной ситуации (катастрофы, стихийного бедствия и т.п.);
- недееспособность лица, совершившего НП (например, болезненное состояние);
- письменное обоснование разрешенного действия или бездействия до его оценки комплектуемыми органами.

Кроме того, административные налоговые правонарушения также регулируются Главой 15 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Так, в соответствии со ст.ст. 15.3–15.7, а также ст. 15.11, административными правонарушениями выступают нарушения: срока постановки на учет в налоговом органе; срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в кредитных организациях; сроков представления налоговой декларации; непредставление сведений для осуществления налогового контроля; нарушение порядка открытия счета налогоплательщику и т. д.

В соответствии с санкциями данных статей, за совершение данных административных правонарушений предусматриваются предупреждения или наложения штрафов в размере от 500 до 5000 р. На основании всего ранее изложенного, можно констатировать важность роли и значения налогового контроля, совершения действий, направленных на ее развитие и усиление в целях совершенствования финансовой политики государства.

Говоря об особенностях за налоговые правонарушения, следует отметить, что особенности эти заключаются в том, что ответственность за налоговые правонарушения может выступать не только в виде привлечения к административной ответственности, но и также лица могут привлекаться к ответственности по Налоговому кодексу РФ и при подаче иска, естественно судом определенной инстанции.

Однако, административная ответственность выступает как дополнительный вид ответственности в налоговой сфере и это говорит о том, что ответственность за налоговые правонарушения может следовать не только в соответствии с НК РФ. При этом существуют такие ситуации, когда работникам организации выписывается налоговый штраф в определенном размере и в обязательном порядке он выплачивается в срок, то это еще не означает, что работник может быть освобожден и от других обязанностей. Суть ситуации передает положение ст. 108 КоАП РФ, установленное законодательством, в том числе КоАП РФ. А это значит, несмотря на то, сколько бы не было перечислено нарушений в Налоговом кодексе, все равно, за одно и тоже нарушение одновременно может последовать штраф. И в не зависимости, какая это организация, то ей выписывается согласно соответствующей статье НК РФ, а уже при индивидуальной подаче, то есть одному из должностных лиц, например, главному бухгалтеру или директору – уже по статье КоАП РФ.

И если рассматривать статьи в Главе 15 КоАП РФ, а также описание правонарушений и ответственность за их совершение, то увидим интересные особенности отличия привлечения лиц к определенной ответственности в зависимости от того, какую роль он занимают. И различие заключается в том, что физические лица, а также в этот круг лиц входят индивидуальные предприниматели, они несут административную ответственность, но никогда не будут задействованы по ст.ст. 15.4-15.9 и 15.11 КоАП РФ за налоговые правонарушения.

Что касается должностных лиц, то для них важно Примечание к ст. 15.3 КоАП РФ, смысл которого состоит в том, что к административной ответственности только они могут привлекаться за допущение нарушения закона, в силу своей неспособности качественного исполнения работы или ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Ответственность за совершение налоговых правонарушений зависит от многих факторов, которые следует учитывать при принятии решения о назначении штрафа налогоплательщику. При этом дей-

ствующий Налоговый кодекс РФ не является единственным нормативным документом, устанавливающим санкции и порядок их применения к правонарушителю. Кодексом об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации также установлены меры ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Разделение противоправных деяний на разные категории и применение к ним разных видов ответственности обусловлено их разнообразным характером и разным размером ущерба, который влечет за собой их совершение. Поэтому помимо налоговой ответственности за налоговые правонарушения может возникнуть административная и уголовная ответственность. Из перечисленных видов ответственности нарушитель может быть привлечен только в судебном порядке, а вид суда, в который обращается налоговый орган, зависит от того, к какой категории относится налогоплательщик. И получается, что иск подается, например, в арбитражный суд, если нарушитель имеет статус индивидуального предпринимателя или организации, или в суд общей юрисдикции, если закон был нарушен физическим лицом, не являющимся предпринимателем.

© Смольяков А.А., 2024

© Гаврилова О.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Давтян, С.А. Административные правонарушения в налоговой сфере: виды и ответственность за их совершение // Молодой ученый. 2021. № 12 (354). С. 101-102.
2. Слабинская И.А. Налоговая система России: структура, принципы построения и виды налогов и сборов. 2013. № 4.



Малахов Сергей Алексеевич,
*преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

**Обзор значения принципов права для формирования,
состояния и практики применения законодательства
об административных правонарушениях Российской Федерации**

Аннотация: *в статье представлены полученные результаты исследования проблематики места и роли принципов права в регулировании законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, анализу подвергаются формально-определенные в законе принципы и некоторые принципы, на которые указывается в решениях Конституционного Суда РФ. Рассматриваются случаи нарушения (игнорирования) правовых принципов законодателем и субъектами правоприменения и дается их оценка. Сформулирован вывод о значении принципов права для состояния административно-деликтного законодательства.*

Ключевые слова: *административное правонарушение; административная ответственность; принципы права; КоАП РФ; реформирование законодательства; материальные принципы; процессуальные принципы.*

В настоящее время проводится глубокое реформирование законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации, в ближайшем будущем ожидается новая кодификация федерального уровня данной отрасли законодательства. В имеющихся условиях особую актуальности приобретает исследование состояния действующего законодательства об административных правонарушениях, перспектив следующего этапа его развития.

Важное место должно отводиться разработке проблемных аспектов основ правового регулирования общественных отношений, свя-

занных с административными правонарушениями и административной ответственностью. К таким основам, базису, основополагающим началам законодательства в юриспруденции принято относить принципы права. Именно они в своей взаимосвязи с нормами законодательства придают ему свойство выступать одним из основных регуляторов общественных отношений.

На сегодняшний день, можно отметить, что в контексте исследований законодательства об административных правонарушениях, в административно-правовой науке правовые принципы, а также их влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность, рассматривались недостаточно подробно, относительно других отраслей юридических наук (теории права; уголовного права и процесса; гражданского права и прочих).

По мнению автора статьи, данное обстоятельство объясняется несколькими причинами.

Во-первых, представляется, что административистами не было выявлено острой потребности в подробном исследовании данного аспекта нормативного правового регулирования и практики реализации норм.

Во-вторых, материальная часть КоАП РФ является схожей (не тождественной, а аналогичной) с содержанием УК РФ, а процессуальная часть с УПК РФ, поэтому многие вопросы уже являлись предметом многочисленных исследований представителей уголовно-правовой науки.

В-третьих, к сожалению, в среде обучающихся юриспруденции, некоторых субъектов правоприменения и даже профессиональных юристов распространено представление о законодательстве об административных правонарушениях как о совокупности нормативных правовых актов, описывающих составы относительно незначительных по своей угрозе общественным отношениям правонарушений с относительно нестрогими мерами ответственности и упрощенным порядком привлечения к ней.

Последняя причина является очевидным заблуждением, как правило, вызванным недостаточной изученностью вопроса, потому что, как минимум, за многие серьезные правонарушения к ответственности привлекаются не только физические, но и юридические лица; размеры административного штрафа в некоторых случаях могут превышать размеры уголовного-правового штрафа и иных мер уголовно-

правового характера [1]; а порядок привлечения к административной ответственности обладает своей спецификой, которая вызывает огромное количество не нашедших своего однозначного разрешения проблем (например, привлечение к ответственности без составления протокола об административном правонарушении при фиксации противоправного деяния техническими средствами, работающими в автоматическом режиме).

Вместе с тем, нельзя не отметить, что вопросы принципов права в законодательстве об административных правонарушениях не являлись предметом исследования в сфере административно-правовой науки в последние годы [3].

Принципы права, на которых в той или иной степени основано законодательство об административных правонарушениях дифференцируются на писанные и неписанные. Последние находят свое выражение не напрямую в предписаниях КоАП РФ, а в конституционных положениях, различных актах толкования правовых норм, особенно решениях Конституционного Суда РФ. Такая классификация принципов права является общепринятой и подходящей для целей их исследования в контексте административно-деликтного законодательства.

В действующем КоАП РФ не так много формально-юридически определенных принципов права. Их всех целесообразно классифицировать по критерию предмета регулирования на материальные, процессуальные и материально-процессуальные.

При этом нельзя не отметить, что буквальное прочтение положений КоАП РФ может привести к выводу о том, что в законодательстве закреплено всего три принципа (равенства перед законом; презумпции невиновности и обеспечения законности), так как нормы, в которых они содержатся именуются принципами.

Однако, дальнейший анализ опровергает данный вывод, вызванный недостатком качества юридической техники. В административно-деликтном законодательстве обнаруживаются и некоторые другие принципы (например, принцип права на защиту).

Некоторые принципы права обнаруживаются в решениях Конституционного Суда РФ, которые затрагивают вопросы публично-правовой ответственности (например, принцип соразмерности и (или) пропорциональности).

Достаточно часто коллизии, необоснованная конкуренция и пробелы правового регулирования вызваны нарушением базовых принципов законодательства об административных правонарушениях.

Например, очевидным нарушением принципа соразмерности (пропорциональности) является прямо закрепленная в законодательстве возможность преобразования административной ответственности в уголовную, при условии совершения повторного аналогичного правонарушения лицом, которое является в момент совершения противоправного деяния «административно наказанным», но при этом если данное лицо является судимым, то никаких правовых последствий в виде ужесточения ответственности при прочих равных условиях не наступит.

Создается абсурдная ситуация, при которой негативные последствия совершения административного правонарушения являются более строгими, чем последствия совершения преступлений.

Обращает на себя внимание и несовершенство формально-юридического оформления принципа равенства перед законом, который не только не создает надлежащих правовых гарантий такого равенства, но и формирует предпосылки для дискриминации некоторых субъектов ответственности.

Анализ правоприменительной деятельности обнаруживает грубые нарушения принципов права, вызванные несовершенством формально-юридического оформления некоторых из них (например, в постановлении КС РФ от 4 февраля 2019 года № 8-П). Очевидным становится факт, что при реформировании законодательства необходимо повышенное внимание уделять его основополагающим началам, которые определяют его стабильность и качество.

В Концепции нового КоАП РФ предлагается предусмотреть более 10 принципов административной ответственности, при этом отнесение некоторых из них к числу принципов, как и необходимость закрепления их в законодательстве, являются достаточно спорными. К тому же некоторые предлагаемые принципы при их неправильной формулировке могут носить взаимоисключающий характер (например, принцип оперативности и принцип обеспечения права на защиту могут вступать в противоречие между собой [2]).

Резюмируя проведенный в настоящей работе анализ значения принципов права для формирования, состояния и практики применения законодательства об административных правонарушениях Рос-

сийской Федерации следует сказать, что правовые принципы придают стабильность регулированию общественных отношений законодательством; делают изменение и применение законодательства предсказуемым; снимают имеющуюся правовую неопределенность; являются средством устранения и преодоления коллизий и конкуренции норм, а также восполняют пробелы правового регулирования и обладают некоторыми другими важными свойствами, которые положительно сказываются на законодательстве об административных правонарушениях.

© Малахов С.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью / В.Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 12-16.
2. Малахов С.А. Состояние нормативного правового регулирования юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях / С. А. Малахов // Закон и право. – 2022. – № 4. – С. 48-53.
3. Нобель А.Р. Понятие, правовая природа и признаки принципов производства по делам об административных правонарушениях / А. Р. Нобель // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 5 (114). – С. 28-34.



Нобель Артем Робертович,
*доцент кафедры гражданского и административного процесса
Волго-Вятского института (филиала)
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук*

**Гарантии обеспечения реализации действия принципов
в административной ответственности**

Аннотация: *раскрывается сущность и понятие принципов административной ответственности, определяется их система и значение для производства по делам об административных правонарушениях. На основе анализа судебной практики отмены постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в связи с нарушением принципов административной ответственности и их отдельных элементов обосновывается вывод о необходимости закрепления в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) правовых гарантий их реализации.*

Ключевые слова: *принципы, система принципов, понятие принципов, административный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, административная ответственность, административное правонарушение, законодательство об административных правонарушениях.*

В толковом словаре принцип раскрывается в качестве основного, исходного положения какой-либо теории, учения, науки и т.п. [1, с. 595].

Принципы административной ответственности можно определить как обусловленные объективными и субъективными факторами непосредственно закрепленные в законодательстве об административных правонарушениях, либо вытекающие из его содержания фундаментальные требования к основаниям и правилам привлечения к административной ответственности.

Их значение выражается, во-первых, в отражении уровня развития общества и защиты личности, обеспечении стабильности правового регулирования административной ответственности и определении векторов его совершенствования. Во-вторых, они выступают стержневыми, фундаментальными требованиями к организации производства по делам об административных правонарушениях, первичными по отношению к иным нормативным предписаниям, в связи с чем выполняют системообразующую роль в правовом регулировании административной ответственности. В-третьих, реализация принципов административной ответственности обеспечивает достижение задач производства по делам об административных правонарушениях.

В систему принципов административной ответственности нами включаются: законность, равенство, вина, презумпция невиновности, уважение чести и достоинства личности, свобода и личная неприкосновенность, гуманизм, индивидуализация наказания, однократность административной ответственности.

Однако, по справедливому замечанию И. А. Галагана требования принципов могут фактически реализоваться лишь при условии, если имеются реальные гарантии их обеспечения. И наоборот, если нет таких гарантий, которые служили бы средством проведения в жизнь требований этих принципов, то сами принципы приобретают формальный характер [2, с. 172]. То есть воздействие принципов административной ответственности на производство по делам об административных правонарушениях возможно лишь в случае закрепления в законодательстве действенных и всеобъемлющих гарантий исполнения их положений.

Системный анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод, что соответствующие требования опосредованно зафиксированы в ст. 26.2, ст. 24.5, ст. 29.9, ст. 30.7, ст. 30.17 КоАП РФ, определяющих соответственно понятие доказательств по делам об административных правонарушениях, обстоятельства, исключающие производство по делу, содержание решений, принимаемых по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях и пересмотра принятых по ним решений.

Так, гарантиями законности применения материальных норм являются положения статей 24.5, 29.9, 30.7, 30.17 КоАП РФ, предписывающие при отсутствии события и состава административного правонарушения, установлении состояния крайней необходимости, издания акта амнистии, устраняющего применение административного

наказания, прекратить производство по делу, а процессуальных норм – положения, запрещающие использовать доказательства, полученные с нарушением закона, предписывающие прекратить производство по делу при истечении сроков давности, при повторном привлечении к административной ответственности за аналогичное деяние или отменить постановление по делу об административном правонарушении в случае существенного нарушения процессуальных требований, либо нарушения правил подведомственности.

Анализ судебной практики наглядно демонстрирует, что нарушение принципов административной ответственности и их отдельных элементов квалифицируется в качестве существенных нарушений, влекущих отмену вынесенных решений, например:

- отсутствие вины субъекта, привлекаемого к административной ответственности, недостаточность доказательств, подтверждающих вину, признание недопустимыми обосновывающих вину доказательств;

- возложение бремени доказывания на субъекта, привлекаемого к административной ответственности, обосновании вины предположениями, наличие неустранимых сомнений в виновности;

- запрет на удовлетворение естественных надобностей при производстве процессуальных действий; не обеспечение возможности сдачи биологического материала в ходе медицинского освидетельствования на состояние опьянения в уединении, назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ иностранному гражданину при наличии оснований полагать, что это лицо в другом государстве может быть подвергнуто пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания, либо иностранному гражданину, имеющему тяжелое заболевание и нуждающемуся в постоянном постороннем уходе;

- назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ иностранного гражданина, имеющего вид на жительство в РФ, иностранца, на территории государства гражданской принадлежности которого ведутся боевые действия, беременной женщины; придание обратной силы нормам, устанавливающим ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; игнорирование малозначительности совершенного правонарушения, а также специальных оснований освобождения от административной ответственности (например,

обстоятельств, свидетельствующих о добровольной сдаче наркотического средства, добровольном обращении в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств (психотропных веществ) без назначения врача, внесении платы в счет возмещения вреда, причиненного автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, добровольном декларировании активов и счетов (вкладов) в банках, направлении кассового чека коррекции, добровольного заявления о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения (осуществлении недопустимых согласованных действий), представлении уточненной налоговой декларации, добровольном сообщении о недекларировании товаров, способствовании выявлению правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, добровольной сдаче оружия, его частей и боеприпасов).

Таким образом, требования принципов релевантны для определения оснований и порядка привлечения административной ответственности и назначения наказания, а их соблюдение учитывается при оценке постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам его пересмотра как законного и обоснованного.

Учитывая изложенное считаем необходимым для обеспечения реального действия принципов административной ответственности прямо предусмотреть в КоАП РФ возможность прекращения производства по делу об административном правонарушении в качестве правового последствия нарушения требований последних, допущенных на стадиях возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, а также при пересмотре вынесенных решений.

© Нобель А.Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «А ТЕМП». 2006. – С. 595.
2. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Издательство Воронежского университета. Воронеж. 1976. – С. 172.



Биряков Александр Викторович,
*адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России,
начальник ОИАЗ УМВД России
по Красносельскому району
г. Санкт-Петербурга*

**Достигается ли цель административного наказания
в виде административного штрафа:
эффективность, проблемы правоприменения, пути решения**

Аннотация: *современные реалии экономической обстановки, ухудшающие благосостояние граждан и вновь образующиеся социальные отношения, изменяют производство по делам об административных правонарушениях. Привлечение к административной ответственности виновного лица в виде административного штрафа не в каждом случае способствует достижению целей и задач административного производства.*

Ключевые слова: *административное наказание, административная ответственность, постановление по делу об административном правонарушении, административный штраф, административный арест, обязательные работы.*

Применяя штрафные санкции за совершение административных правонарушений справедливо делается упор на имущественное и финансовое положение привлекаемого лица к ответственности. А.С. Дугенец подчеркивает, что «неэффективно привлекать к ответственности в виде административного штрафа безработного или иждивенца, гражданина получающего маленькую пенсию или человека, у которого отсутствуют средства к существованию. Игнорирование данного положения на практике по понятным причинам не будет способствовать повышению авторитета правоохранительных органов и всей исполнительной власти» [1, с. 18].

Современные реалии экономической обстановки, ухудшающие благосостояние граждан и вновь образующиеся социальные отношения изменяют производство по делам об административных правонарушениях. На стадии реального исполнения наложенных административных штрафов по постановлениям по делам об административных правонарушениях достигается конечная цель, которая и показывает эффективность всего процесса привлечения к административной ответственности.

При назначении административного наказания в отношении лица, совершившего административное правонарушение ответственность за которое предусмотрено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹ в виде штрафа, и которое не в состоянии уплатить штраф, либо по тем или иным причинам не может исполнить постановление о его назначении, предлагается рассмотрение вопроса по замене вышеуказанного наказания на ту меру ответственности, которую виновное лицо в состоянии исполнить фактически.

В настоящее время в КоАП РФ введены правовые нормы смягчающие ответственность лица, совершившего административное правонарушение в той или иной сфере, в виде снижения предусмотренной суммы уплачиваемого штрафа.

При назначении административного наказания физическому лицу в соответствии с ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ учитывается характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное положение, личность виновного, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Смягчающими обстоятельствами согласно ст. 4.2 КоАП РФ, как правило, являются: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение, добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении, оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном

¹ Далее – «КоАП РФ».

правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении и так далее.

Судья, должностное лицо может назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, согласно ч. 2.2. ст. 4.1 КоАП РФ, при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица,

Согласно ч. 2.3 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания в соответствии с частью 2.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

Вышеуказанные нормы КоАП РФ привнесли свои новшества в систему наложения административных наказаний, однако не всегда отвечают сложившейся административно-правовой ситуации и способствуют надлежащему исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Применение вышеназванных норм КоАП РФ позволяет должному лицу принять во внимание отсутствие всех обстоятельств отягощающих вину нарушителя и принять решение о наложении административного штрафа ниже низшего предела с целью обеспечения возможности своевременной уплаты назначенного размера штрафа.

Однако введение таких специализированных норм в КоАП РФ, не в полной мере смогли оказать должное влияние на механизм исполнения постановлений о назначении административных штрафов.

Во исполнение требований ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа сотрудниками ОВД направляются экземпляры постановлений, вынесенных должностными лицами ОВД в Федеральную службу судебных при-

ставов исполнителей с целью принудительного взыскания неоплаченных штрафов.

Согласно анализу, проведенному ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области¹ по исполнению решений по постановлениям, направленным сотрудниками ГУ МВД России судебным приставам исполнителям² с 2021 года по настоящее время, в части принудительного взыскания административных штрафов:

- в 2021 году в ФССП направлено 81636 постановлений вынесенных должностными лицами ОВД в 2021 году, на общую сумму 66 863 630 рублей, из которых в принудительном порядке взыскано в этот же год на общую сумму 9 014 820 рублей, что составило 8,37 % от общей суммы неуплаченных штрафов.

- в 2022 году в ФССП направлено 102 945 постановлений вынесенных должностными лицами ОВД в 2022 году, на общую сумму 107 727 152 рублей, из которых в принудительном порядке взыскано в этот же год на общую сумму 6 922 237 рублей, что составило 10,4 % от общей суммы неуплаченных штрафов;

- За 9 месяцев 2023 года в ФССП направлено 71 805 постановлений вынесенных должностными лицами ОВД в 2022 году, на общую сумму 69 379 598 рублей, из которых в принудительном порядке взыскано в этот же год на общую сумму 4 116 491 рублей, что составило 5,93 % от общей суммы неуплаченных штрафов.

Наибольшее количество постановлений по делам об административных правонарушениях согласно аналитическим данным АП СООП [2] за 2023 год направлено по следующим статьям КоАП РФ:

- ст. 20.20 КоАП РФ (Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах) – направлено 45 221 на общую сумму 23 846,8 тыс. руб., взыскано 1 148,4 тыс. руб., что составило 4,82% от общей суммы;

- ст. 20.1 КоАП РФ (Мелкое хулиганство) – направлено 24 682 на общую сумму 13 175,3 тыс. руб., взыскано 637,7 тыс. руб., что составило 4,84% от общей суммы;

- ст. 20.21 КоАП РФ (Появление в общественных местах в состоянии опьянения) – направлено 16 565 на общую сумму 8 504,1

¹ Далее – «ГУ МВД России».

² Далее – «ФССП».

тыс. руб., взыскано 494,1 тыс. руб., что составило 5,81% от общей суммы;

- ст. 18.8 КоАП РФ (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации) – направлено 7 090 на общую сумму 35 477,5 тыс. руб., взыскано 2 080,5 тыс. руб., или 5,86%.

При этом зачастую сумма административного штрафа взыскивается не в полном объеме, и процесс взыскания штрафа в рамках исполнительного производства растягивается на несколько лет, в связи, с чем процент количества неисполненных постановлений отражает работу не в полной мере.

Вышеуказанные статистические данные позволяют сделать вывод, что меры, предпринимаемые для организации эффективного межведомственного взаимодействия со службой судебных приставов-исполнителей в части, касаемой, сверки полноты имеющейся информации по неоплаченным штрафам и процесса их исполнения.

В настоящее время организация электронного взаимодействия с ФССПИ по указанным выше вопросам и проведение подготовительных мероприятий по своевременному доступу территориальных органов МВД России на районном уровне к данным информационным базам, аналогичным сервису ФИС ГИБДД-М ИСОД МВД России, находится на начальной стадии.

Однако, наличие ведомственных правовых актов по данному вопросу, фактически не приближает взаимодействие к должному уровню. Между тем, согласно приказу МВД России от 30.09.2022 № 720 «О внесении изменений в приказ МВД России от 21.06.2022 № 436 «О вопросах эксплуатации модернизированного программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка»» до 1 августа 2024 года будут внесены изменения в АП СООП, в части электронного взаимодействия между МВД России и ФССПИ, что окажет существенное влияние на решение существующей проблемы.

Таким образом, должная взыскаемость административного штрафа с правонарушителя, на основе существующей процедуры принудительного взыскания, закрепленной действующим законодательством не достигается, говоря простым языком, штрафы за совершенное правонарушение не оплачиваются.

Для разрешения сложившейся ситуации, а также в целях всестороннего и полного решения задач производства по делам об административных правонарушениях, необходима выработка судебными органами единой позиции назначения вида и размера административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и иными статьями КоАП РФ, с учетом материального или финансового положения лица, привлекаемого к ответственности, обусловленного возможностью его реального исполнения.

На настоящем этапе развития электронного взаимодействия между органами внутренних дел и ФССПИ, до стадии надлежащего обеспечения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в целом, необходимо налаживание взаимодействия с судами различных инстанций по выработке единого подхода при рассмотрении дел об административных правонарушениях. В отношении лиц не способных исполнить административное наказание в виде административного штрафа необходимой мерой будет ориентация судов на принятие решений о назначении наказаний в виде административного ареста и обязательных работ, как наиболее действенных мер профилактики совершения административных правонарушений.

© Биряков А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дугенец А.С. Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности: Учебное пособие. - М.: ВНИИ МВД России, 2002. – С. 18
2. Модуль «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.



Исмагилова Алина Равиловна,
*старший преподаватель кафедры
административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России*

Некоторые особенности наложения административного наказания в виде лишения специального права

Аннотация: *в статье рассмотрены актуальные вопросы в области лишения специального права, проведен анализ действующего законодательства, статистических данных и судебной практики применения данного вида наказания. Определены функции органов власти по применению административного наказания в виде лишения специального права, указан порядок исполнения указанного вида наказания, очерчены причины привлечения к рассматриваемому виду наказания, выявлены коллизии в нормах права, которые могут быть преодолены при внесении дополнений в законодательство.*

Ключевые слова: *административное наказание, лишение специального права, органов внутренних дел.*

Административная ответственность занимает особое место в механизме противодействия противоправным деяниям. Административное наказание, являясь государственной мерой ответственности, применяется в целях предупреждения и недопущения совершения противозаконных действий как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административные наказания – один из способов управления, с целью обеспечения общественного порядка, как всего общества в целом, так и каждого человека в отдельности. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) установил широкий перечень видов административных наказаний. Каждое из административных наказаний отличается от другого в части реализации, воздействия и порядка назначения.

Административные наказания это одна из предупредительных мер, осуществляемых государственными органами исполнительной

власти, в частности, органами внутренних дел. Предупреждение носит как общий характер (недопущение совершения правонарушений всеми лицами), так и индивидуальный (недопущение совершения правонарушения индивидуально лицом).

Наложение административного наказания оказывает воздействие на поведение человека, что в будущем помогает предупредить совершение правонарушений, выражая одну из основных функций наказания в целом.

В профессиональной сфере сотрудники органов внутренних дел постоянно сталкиваются с привлечением к установленной законом ответственности лиц, что предполагает обязанность сотрудников полиции знать теоретические и практические особенности её применения.

В главе 23 КоАП РФ закреплено что определенные виды наказаний могут назначать только определенные должностные лица. Это связано с большим количеством поступающей информации, которая необходима для грамотного, полного и своевременного рассмотрения административного правонарушения и назначения в отношении лица, его совершившего определенную меру ответственности предусмотренная санкцией данной статьи.

Органы внутренних дел рассматривают большое количество правонарушений, совершенных как физическими, так и юридическими лицами. При назначении наказаний, органы внутренних дел обеспечивают их исполнение. В случаях, когда совершение административного правонарушения очевидно и бесспорно, в назначение и исполнение наказания может совершить одно должностное лицо, если это входит в его компетенцию. Несмотря на простоту порядка производства, он все же должен достигать основных целей наказания: обеспечение истины по каждому делу с соблюдением законности и справедливости.

Административное наказание в виде лишения специального права представляет собой лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного права, назначаемое исключительно судьей.

Назначение административного наказания как лишение специального права осуществляется достаточно часто. Об этом свидетельствует судебная статистика. Так, при совершении административного правонарушения, за совершение которого предусмотрено наказание в виде административного штрафа или лишения специального права,

суд назначает лишение специального права почти в половине случаев, а если быть точнее в 42% дел.

Анализируя нормы законодательства Российской Федерации, можно сделать вывод что, лишению специального права подвергаются и юридические лица, что противоречит КоАП РФ.

Данная проблема была рассмотрена в статье С.В. Думаревской, которая предложила два пути решения. Первый состоит в том, чтобы добавить в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ положение о том, что законодательство об административных правонарушениях состоит не только из КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, но и иных федеральных законов. Вторым состоит в том, чтобы предусмотреть возможность назначать такое административное наказания, как лишение специального права, не только в отношении физических, но и юридических лиц [1, с.229-231].

В соответствии с КоАП РФ лишение специального права, которое ранее было предоставлено гражданину, применяется в отношении:

- 1) права управления транспортным средством;
- 2) права охоты;
- 3) права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Сроки лишения права варьируются от одного месяца до трех лет. Согласно КоАП РФ в течение трёх дней со дня вступления в силу решения о наложении административного взыскания в виде лишения соответствующего специального права, лицо обязано явиться в орган, исполняющий данный вид административного наказания, для передачи документов, дающих определенные права.

По истечении срока лишения специального права документы, которые были изъяты у лица, подлежат возврату. Началом течения срока, лишения специального права, считается день вступления в силу постановления о назначении наказания в виде лишения. Срок начала лишения специального права исчисляется со дня сдачи документа или его изъятия, сотрудниками ОВД.

В современном мире, самое востребованное специальное право – право на управление транспортным средством. Федеральный закон Российской Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» указывает, что для получения данного права необходимо пройти три этапа:

- 1) обучение в аккредитованном учреждении ГИБДД, контроль за которыми осуществляют ОВД;
- 2) пойти медицинскую комиссию без противопоказаний;
- 3) успешно сдать квалификационный экзамен в Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Проанализировав составы нарушений, в санкциях которых указано лишение специального права, можно сказать, что эти правонарушения имеют высокую общественную опасность, а в некоторых случаях могут граничить с преступлением. Исходя из статистики, есть три наиболее часто встречаемые причины лишения прав:

- 1) управление транспортным средством в состоянии опьянения;
- 2) отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- 3) оставление места дорожно-транспортного происшествия.

Законодатель предусматривает ограничения по назначению лишения специального права в виде лишения права управления транспортным средством, а именно, если лицо пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, то данный вид наказания не будет назначен. Данные факты необходимо подтвердить документами, выданные в определенном законе порядке.

Роль органов внутренних дел в лишении водительских прав, заключается в своевременной сдаче удостоверения в органы внутренних дел, хранении данных документов, а также по истечению срока наказания выдаче документов обратно владельцу. Также одной из непосредственных задач, возложенных на полицию, является контроль за соблюдением исполнения наказаний.

Вторым видом лишения специального права является ограничение в охоте. Законодательством Российской Федерации предусмотрен порядок выдачи и оснований возникновения права на охоту. Лицо, желающее получить разрешение на охоту, должен соответствовать ряду требований:

- 1) достижения возраста восемнадцати лет;
- 2) знать правила охоты и ее технику безопасности, а также пройти соответствующие испытания;
- 3) знать и уметь применять на практике правила обращения с охотничьим и огнестрельным оружием;
- 4) уплатить государственную пошлину в установленном законе размере.

Анализируя и рассматривая практику выдачи разрешения на охоту, можно увидеть, что в районах Крайнего севера и приравненных к местностям, данное право может быть предоставлено и человек четырнадцатилетнего возраста. Такое исключение из общего правила связано с жестокими климатическими условиями данных районов.

Предоставление данного права выражается в выдаче охотничьего билета, в котором делаются соответствующие пометки, о необходимых требованиях.

Согласно действующему законодательству, право на охоту предоставляется не всем, а лишь некоторым категориям граждан:

- 1) граждане Российской Федерации, получившие охотничий билет в установленном порядке;
- 2) иностранные граждане, которые получили разрешение на добывание объектов животного мира в установленном порядке.

Лишение специального права, как один из видов административных наказаний, назначается с целью защиты и охраны объектов животного мира, которой является важным элементов окружающей среды. Защита которых возлагается на полицию.

Согласно законодательству Российской Федерации, охотничий билет может быть аннулирован, по ряду оснований.

- 1) если лицо перестало соответствовать требованиям;
- 2) волеизъявление самого лица, в форме подачи соответствующего документа;
- 3) по решению суда, с возможностью обжалования в течение 10 дней.

В исполнение данного вида наказания полиция непосредственно осуществляют контроль за соблюдением установленных требований, а также приводят в исполнение наказание, в случае отказа добровольной сдачи документов, а также контроль за исполнением наказания.

Лишение специального назначается исключительным субъектом юрисдикционной деятельности – судом. Основанием для назначения лишения специального права является, как правило, грубое нарушение правил пользования этим правом либо злоупотребление этим правилом. При этом право может относиться к различным сферам жизни. Это может быть сфера дорожного движения, сфера охотничества, рыболовства, каждая из которых подтверждается документально, путем выдачи удостоверения.

На сегодняшний день вид наказания как лишение специального права является достаточно распространённым видом наказания поскольку обладает достаточно эффективным средством предупреждения совершения повторных правонарушений.

Надо отметить, что законодатель не определил понятие «лишение специального права», отметив, что лишение специального права – лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Можно сделать вывод о том, что лишение специального права может быть назначено и юридическим лицам, что противоречит требованиям административного законодательства.

Вторым вопросом относительно диспозиции статьи является выражение «грубое нарушение». Законодатель не раскрыл данное словосочетание, оставив его на усмотрение рассматривающего органа, а именно судьи. Что может привести к вольному, двоякому пониманию и трактованию диспозиции статьи.

В оперативном и своевременном исполнении административного наказания состоит роль, как органов внутренних дел, так и государства в целом.

© Исмагилова А.Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Думаревская С. В. Проблемы правового регулирования лишения специального права как меры административного наказания // Молодой ученый. 2020. № 48 (338). С. 229-231.
2. Черкас А. Е. Лишение специального права как отдельный вид административного наказания // Молодой ученый. 2020. № 10 (300). С. 59-61.
3. Смолиенко А. А. Лишение специального права как один из видов административного наказания // Молодой ученый. 2021. № 48 (390). С. 335-337.
4. Головки В.В., Слышалов И.В., Сахно А.И. Исполнение наказания в виде лишения права на управление транспортным средством // Правоприменение. 2021. № 5(3). С. 205-214.
5. Поделякин А.А. Особенности нормативно-правовой базы, регламентирующей применение лишения специального права // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2021. № 2 (52). С. 94-100.



Андреева Екатерина Юрьевна,
*старший преподаватель кафедры уголовного процесса
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**К вопросу исключения практики применения
дублирующей административной ответственности**

Аннотация: *в статье раскрываются проблемы внутриотраслевой коллизии общей и специальной нормы права в сфере административного законодательства и способы их разрешения. Рассматривается конкретный случай нарушения принципа Non bis in idem о недопустимости двойной ответственности за одно и то же деяние в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на примере решения Конституционного Суда Российской Федерации.*

Ключевые слова: *коллизия норм, общая и специальная норма права, внутриотраслевая конкуренция норм, исключение двойной ответственности, способы разрешения коллизий норм в административном законодательстве.*

Процесс квалификации, то есть процесс сопоставления совершенного административного деяния с определенной нормой, нередко вызывает определенные сложности в силу наличия похожих смежных статей, с почти одинаковым набором признаков в своем составе. Кроме того, в своей практической деятельности правоприменитель нередко сталкивается и с коллизией, то есть по-другому - с конкуренцией норм права. Между тем, в данной статье речь пойдет исключительно о внутриотраслевой, то есть содержательной коллизии общей и специальной норм права. О таких коллизиях известно давно. Существующий общеправовой принцип, восходящий своими корнями к римскому праву «lex specialis derogat generali» (от лат.- специальный закон отменяет (вытесняет) общий), сводится к тому, что в случае конкуренции (схожести) норм общего и специального характера предпочтение при толковании должно отдаваться специальным нормам. В этом ключе в уголовном законодательстве частью 3 статьи 17

предусмотрено, что делать при конкуренции общих и специальных норм, и есть правило о том, что в таком случае ответственность наступает по специальной норме [1].

В отличие от уголовного законодательства, административное не использует термин совокупности правонарушений. Некая его интерпретация содержится в части 2 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), но не полно и даже размыто. Там говорится о том, что при совершении лицом деяния, охватываемого несколькими составами, если они подведомственны одному должностному лицу, органу или суду, наказание назначается по правилам более строгой санкции. Частью 5 статьи 4.1 КоАП РФ установлен конституционный принцип, согласно которому «никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Дело об административном правонарушении подлежит прекращению, если по одному и тому же факту уже ведется дело об административном правонарушении по той же статье или возбуждено уголовное дело». Это правило распространяется не только на случаи, когда ведется дело по одной и той же статье, но, по умолчанию, и на случаи, когда деяние содержит признаки двух составов, при условии, что одно из них охватывается признаками второго. Так или иначе, но вопрос соотношения специальных норм к общим в административном законодательстве четко не обозначен. Отсюда на практике возникают проблемы квалификации и двойной ответственности.

Интересен данный вопрос тем, что в конце 2023 года был зарегистрирован и принят к рассмотрению в Государственной Думе Российской Федерации проект поправок к закону №519372-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о порядке производства по делам об административных правонарушениях, возбужденным в отношении одного и того же противоправного деяния на основании разных административно-правовых норм)», направленный на устранение конкуренции общей и специальной норм, а также исключение случаев наступления дублирующей административной ответственности за одно и то же деяние.

Проект данного закона разрабатывался на основе решения Конституционного Суда РФ от 17 мая 2023 года №24-П по случаю обращения туда с жалобой гражданина Р.А. Чепурного о проверке в сово-

купности положений ряда статей административного законодательства, в частности: ст. 12.18 КоАП РФ закрепляющей обязанность водителя транспортного средства уступить дорогу пешеходу, например, переходящего дорогу по «зебре»; ч.2 ст. 12.24 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение ПДД, повлекшее наступление последствий в виде вреда, причиненного здоровью лёгкой или средней степени тяжести, и п.7 части 1 ст. 24.5 КоАП РФ в части исключения двойной ответственности за одно и то же деяние, на предмет их соответствия требованиям статьи 50 Конституции Российской Федерации, провозглашающей принцип «*non bis in idem*», согласно которому, не должно быть двух взысканий за одну провинность, в буквальном толковании и переводе – «довольно и одного раза».

Содержание обращения гражданина в Конституционный Суд РФ сводится к следующему: в сентябре 2020 году в Саратовской области заявитель, двигаясь на своей автомашине по проезжей части не уступил дорогу пешеходу, переходящему дорогу по пешеходному переходу, совершив наезд на него. Этим же днем сотрудник ГИБДД по этому поводу вынес процессуальное решение о привлечении его к ответственности по ст. 12.18 КоАП РФ. Значительно позднее в феврале 2021 года, когда был заключением эксперта уже установлен средней тяжести вред здоровью этого пешехода, судом было вынесено решение о привлечении Чепурного к ответственности по ст. 12.24 КоАП РФ. Оба решения были обжалованы Чепурным, но оставлены без изменения.

Опротестовывая последнее решение, Чепурной в силу своей жалобы, привел доводы о том, что человек не может быть привлечен дважды за то же самое, ведь он ранее был уже привлечен по ст. 12.18 КоАП РФ за наезд на пешехода. Оставив решение в силе, суд указал, что эти составы имеют разную правовую природу, несмотря на очевидный запрет, обращенный не только к правоприменителю, но и к законодателю и имеющий многовековую историю и опирающийся на общепринятые нормы международного права и пропорциональности (соразмерности) совершенного деяния и кары за него. В выводах Конституционного Суда незыблемость этого правила также ранее неоднократно подчеркивалась [2]. Принцип, закрепленный в пункте 7 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, являясь конституционным, также не должен противоречить статье 50 Конституции РФ.

Законодатель в пределах предоставленных ему полномочий вправе по-разному конструировать составы, в том числе и по объективной стороне как формальные, так и материальные. В первых достаточно лишь самого факта совершения противоправного деяния для признания правонарушения окончанным, а для последних необходимо наступление определенных последствий в результате совершенного деяния. Таким образом, правонарушение, предусмотренное ст. 12.18 КоАП РФ имеет формальный состав, объективной стороной которого предусмотрено совершение только деяния в виде невыполнения водителем требования правил дорожного движения (далее ПДД) - не уступил дорогу пешеходу. Вместе с тем, невыполнение этого требования ПДД, часто сопряжено с причинением вреда здоровью пострадавшего пешехода. А это уже подпадает под материально сконструированный состав правонарушения, предусмотренный ст.12.24 КоАП РФ, если в результате проведенной экспертизы будет установлен вред здоровью легкий или средней степени тяжести, а в случае причинения вреда тяжкого или наступления смерти – уголовная ответственность, предусмотренная ст. 264 УК РФ. С появлением таких последствий и чем они будут тяжелее, повышается и степень общественной опасности совершенного деяния. Справедливо отметить, что и наказание в ст. 12.24 КоАП РФ строже, чем в ст. 12.18 КоАП РФ, не говоря уже о санкциях в сравниваемой уголовной статье. Сопоставим также рассматриваемые деяния из 12 главы КоАП РФ и по другим основаниям.

Согласно правилу, закреплённому частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ, предусмотрена возможность уплаты половины штрафа за правонарушения из 12 главы, кроме ст. 12.24 КоАП РФ. Срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 12.24 КоАП РФ вдвое превышает срок со сравниваемой ст.12.18 КоАП РФ, составляя 1 год. Назначает наказание по ст. 12.24 КоАП РФ только суд, а по ст.12.18 КоАП РФ должностные лица полиции. Порядок возбуждения дела об административном правонарушении тоже усложнен по ст. 12.24 КоАП РФ и требует для начала производства вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении. По срокам на рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ дается от 1 месяца с возможностью продления до 6 месяцев для получения заключения эксперта, также предусмотрено обязательное освидетельствова-

ние на состояние опьянения. В постановлении Пленума Верховного суда РФ №20 от 25.06.2019 года в абз.4 п.19 указывается, что при нарушении ПДД, в случае причинения вреда здоровью, действия лица, совершившего это правонарушение, могут быть квалифицированы по ст. 12.24 КоАП РФ. Таким образом, на основе проведенного нами сравнения двух схожих административных составов, можно сделать вывод о том, что состав, предусмотренный ст.12.24 КоАП РФ более широкий, включает в себя все признаки деяния, предусмотренного ст.12.18 КоАП РФ, и соответственно является специальным.

Возвращаясь к ситуации с Чепурным, мы видим, что ранее он уже был привлечен к ответственности по ст.12.18 КоАП РФ и отмена наказания по ст.12.24 КоАП РФ была бы не справедлива, так как и наказание, предусмотренное ст. 12.18 КоАП РФ более мягкое, да и признака причинения вреда здоровью потерпевшего не содержит.

Конституционный Суд в итоге пришел к выводу, что обе рассматриваемые здесь статьи в своей совокупности не соответствуют Конституции РФ в части недопустимости наказания за одно и то же деяние. Законодателю рекомендовано привести в соответствие с Конституцией РФ это противоречие. А пока этого не случилось, допустимо привлечение правонарушителя по ст. 12.24 КоАП РФ, даже если после привлечения лица к ответственности по ст. 12.18 КоАП РФ будет доказан факт причинения вреда здоровью пешехода. Причем такое решение суда о привлечении лица в этом случае к административной ответственности должно содержать в себе положение об отмене, в связи с тем же противоправным событием наказания по ст. 12.18 КоАП РФ и решение о возвращении суммы уплаченного административного штрафа в случае, если он уже был оплачен виновным. Аналогично образом следует поступать, если выяснится, что вред здоровью причинен не средней тяжести, а перетек в тяжкий, в связи, с чем налицо соответственно признаки преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ. В противном случае судами нарушается исследуемый нами принцип недопущения двойной ответственности за одно и то же деяние.

Поправки же законодателя, речь о которых шла в начале статьи, направлены на доработку закона и на добавление в 12 главу КоАП РФ указания на то, что ответственность за не предоставление преимущества в движении пешеходам по ст.12.18 КоАП РФ наступает в случае, если нет оснований для применения ст.12.24 КоАП РФ или

отсутствуют признаки состава преступления, предусмотренного ст.264 УК РФ. Так же имеются положения о возможности и правилах возобновления производства по делу об административном правонарушении ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств по аналогии с 49 главой УПК РФ и общее правило о порядке применения общей и специальной нормы права по аналогии со ст.17 УК РФ.

Таким образом, частный случай помог устранить пробелы в административном законодательстве о запрете правомочным лицам дважды привлекать к ответственности за одно и то же событие, позволяя таким образом соблюдать важный международный принцип. Кроме того, в КоАП РФ достаточно специальных и общих норм, которые могут создавать конкуренцию друг другу. К примеру: ст. 6.9 КоАП РФ, является общей нормой по отношению к специальной, предусмотренной в ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ; ст. 19.1 КоАП РФ также аналогично соотносится к ст. 7.1 КоАП РФ. Поэтому поправки законодателя позволят разрешить не только отдельно взятый конфликт в сфере привлечения лиц к ответственности за правонарушения в области безопасности дорожного движения, но и будут иметь отношение к любой другой конкуренции норм в других сферах административного законодательства.

© Андреева Е.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023).
2. Постановление Конституционного Суда РФ № 23-П от 14.06.2018 года. Постановление Конституционного Суда РФ №8 –П от 04.02.2019.



Антонова Лариса Борисовна,
*старший преподаватель кафедры административного права
Воронежского института МВД России*

Справедливость административного наказания

Аннотация: *в статье анализируются нормы действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с позиции принципа справедливости при выборе и назначении административных наказаний, делаются предложения по совершенствованию законодательства.*

Ключевые слова: *принцип, справедливость, административная ответственность, административное наказание, санкция.*

Вопросы справедливости, являясь одной из важнейших категорий социально-философской мысли, морального, правового и политического сознания с древних времен применительно к самым различным сферам общественной жизни, постоянно занимали как простых членов общества, так и мыслителей-ученых. Одной из таких сфер издревле было привлечение к ответственности и наказание лиц, преступивших моральные и правовые нормы. Не случайно в древнегреческой мифологии дочерью Зевса и богини правосудия Фемиды была Астрея – богиня справедливости.

Наказание виновного, безусловно, является проявлением справедливости по отношению ко всему обществу и к конкретным лицам, потерпевшим в той или иной форме от совершенного им правонарушения. В то же время наказание должно быть справедливым и по отношению к виновному, - оно не должно быть, ни слишком мягким, ни, наоборот, чрезмерно жестоким.

Насколько же отвечают общественному запросу на справедливость нормы действующего в Российской Федерации законодательства об административной ответственности?

В отличие от Уголовного кодекса РФ, в котором в ст. 6 прямо закреплён принцип справедливости наказания, Кодекс Российской Фе-

дерации об административных правонарушениях вообще не использует термин «справедливость». Известно, что принципы – это тот «фундамент», который определяет суть права и закрепляет концептуальные основы, которые формируют уровень правового сознания правоприменителя, нацеливают его на единообразное и правильное понимание, а главное, - правоприменение. Следовательно, эффективность норм права и правоприменительная деятельность напрямую зависят от тщательности и полноты разработки принципов.

Говоря о принципах, можно выделить два подхода к их наличию: доктринальный - разработка и обоснование принципов в науке учеными-правоведами (например, такой позиции придерживался Р.З. Лившиц, М.И. Байтин) и закрепление принципов в нормах права. И мы, пожалуй, согласимся именно со вторым подходом к наличию принципа права. Совершенно справедливо утверждал В.И. Зажицкий о смешении различных понятий: научной идеи о принципе, и правовой нормы, в которой принцип реально закреплен. Действительно, принцип может стать правовым лишь тогда, когда он будет выражен в соответствующей правовой норме. В правовой науке «могут высказываться и обосновываться различные научные идеи, связанные с тем или иным видом деятельности, регулируемой нормами права, но ориентировать практических работников на их применение означало бы вносить хаос и дезорганизацию в ту или иную деятельность» [1]. Таким образом, принципы производства по делам об административных правонарушениях должны быть формально-юридически закреплены.

В связи с этим ряд исследователей предлагает формально закрепить принцип справедливости при назначении административного наказания. В частности, Н.А. Корсакова предлагает дополнить ст. 4.1 КоАП РФ частью 1.1 следующего содержания: «Назначаемое лицу административное наказание должно быть справедливым, то есть соответствующим характеру совершенного административного правонарушения, и индивидуализированным, то есть учитывающим субъективные особенности совершения лицом административного правонарушения, а также субъективные особенности его личности, правового статуса (организационно-правового положения) и имущественного (финансового) положения» [2]. Аналогичного мнения придерживается Т.И. Филимонова [3].

Безусловно, формальное закрепление принципа справедливости при назначении административного наказания вполне возможно, хотя

то, что предлагает Н.А. Корсакова в несколько иной форме, уже закреплено в части 2 ст. 4.1 КоАП РФ, – «При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность».

Но на наш взгляд, справедливость явно является понятием, которое не может быть обеспечено на практике путем простого механического учета крайне неопределенных в законе понятий, как, например, характер совершенного правонарушения, обстоятельства, характеризующие виновное лицо, а также смягчающие или отягчающие его ответственность. Справедливость – это гарантированное соблюдение баланса интересов всех имеющих отношение к правонарушению сторон. Это и интересы потерпевших, и интересы виновного лица, и интересы общества. При этом должно быть обеспечено равенство не только перед законом, но и перед правоприменителем.

Согласимся с мнением А.Р. Нобея, что фиксация принципов «возможна посредством как текстуального, так и смыслового способов закрепления» [4].

Справедливость – понятие оценочное, вырабатываемое в ходе взаимоотношений членов общества и выражаемое их большинством. На государственном уровне позицию большинства выражает и закрепляет нормативно, то есть общеобязательно, законодательная власть. Поэтому именно она должна устанавливать гарантии справедливого правового регулирования и правоприменения. Однако эти гарантии должны быть закреплены не в форме декларируемых принципов, а в самом содержании каждой из норм законодательства. Принимая соответствующую норму, сами законодатели должны соотносить ее с декларируемыми в Конституции РФ принципами, а также с теми целями, которые предполагается достичь путем применения данной нормы.

Сейчас мы имеем явно несбалансированную систему административных наказаний. Часть из них излишне мягки, а, следовательно, совершенно неэффективны, другие воспринимаются как излишне жесткие, носящие характер расправы. Соответственно, такие нормы и наказания не воспринимаются обществом как справедливые. В качестве примера можно провести сравнение ряда статей КоАП РФ,

предусматривающих ответственность, по сути за одни и те же действия, например, за управление транспортными средствами разных видов лицами, не имеющими права управления. Так за управление судном водного транспорта в этом случае (ч. 2 ст. 11.8) предусмотрено наказание от 10000 до 15000 рублей, за управлением автомобилем или мотоциклом (ч. 1 ст. 12.7) – от 5000 до 15000 рублей, а за управление воздушным судном (ч. 4 ст. 11.5) – от 2000 до 2500 рублей. То есть в последнем случае законодатель общественную опасность этого деяния оценил как наименьшую. Справедливо ли это? Скорее всего, нет.

Или, например, за управление автомобилем без пристегнутого ремня безопасности статьей 12.6 КоАП РФ предусмотрен штраф в размере 1000 рублей, а за управление тем же автомобилем, но с заведомо неисправной тормозной системой или рулевым управлением (ч. 2 ст. 12.5) – штраф 500 рублей. Между тем, совершенно очевидна разница в опасности этих нарушений правил дорожного движения. Не пристегнув ремень, водитель рискует своей жизнью и здоровьем, а двигаясь на автомобиле с неисправными тормозами или рулевым управлением, он представляет угрозу для неопределенного круга лиц.

А чем можно объяснить столь существенную разницу в наказаниях за такие несопоставимые по своей общественной опасности деяния, как проезд на запрещающий сигнал светофора (ч. 1 ст. 12.12.) – штраф 1000 рублей и перевозка пассажиров и багажа, легковым транспортным средством, водителем, не имеющим при себе разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (ч. 2.1 ст. 12.3) – 5000 рублей. Разница в размере наказания пятикратная, но меньшее наказание грозит водителю, умышленно подвергающему угрозе жизнь и здоровье людей, а более строгое – водителю, возможно только забывшему взять с собой соответствующий документ.

Естественно, такие наказания воспринимаются обществом как несправедливые, равно как и наличие в законодательстве санкций, которые явно противоречат декларируемым в ст. 1.2 КоАП РФ задачам законодательства об административных правонарушениях.

В связи с этим возникает резонный вопрос, каким образом, указанные в ст.1.2 КоАП РФ задачи могут быть обеспечены санкциями ст. 10.1 КоАП РФ, предусматривающей наказание за нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредите-

лями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками – в виде предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей? Как может препятствовать самовольному занятию водного объекта или его части, либо использованию их без документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом, либо водопользованию с нарушением его условий – наказание за эти действия в виде штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей (ст. 7.6 КоАП РФ)?

Можно привести в пример отсутствие справедливости и при применении санкций статьи 6.1.1 КоАП РФ в отношении несовершеннолетних правонарушителей, дела которых по общему правилу рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ). В частности, данные комиссии не имеют возможности назначить более эффективный вид административного наказания в виде обязательных работ к несовершеннолетним согласно ч.1 ст. 3.13 и норме ч.2 ст. 23.1 КоАП РФ в силу отсутствия в последней указания на ст.6.1.1 КоАП РФ в перечне категорий дел, которые могли быть направлены комиссией по делам несовершеннолетних, в которую поступило дело о таком административном правонарушении, на рассмотрение судье с целью принятия искомого вида наказания.

Тем самым несовершеннолетний подросток фактически не претерпевает лишения государственно-властного характера, так как назначенный административный штраф комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (как фактически единственный возможный вид наказания) согласно ч.2 ст. 32.2 КоАП РФ взыскивается с родителей (законных представителей) в силу отсутствия самостоятельного заработка у подростка. Следовательно, необходимо внести дополнения в ч.2 ст. 23.1 КоАП РФ, включив в ее перечень состав статьи за побои.

Не менее значимой проблемой является отсутствие гарантий справедливости правоприменительной практики. Будучи формально равными перед законом, лица, совершившие административные правонарушения, как и потерпевшие тоже, совершенно неравны перед судом и должностными лицами, назначающими конкретные админи-

стративные наказания. Возможность такого неравенства допускает действующее законодательство, которое в большинстве случаев позволяет судьям и должностным лицам «индивидуализировать» наказание в пределах относительно определенных или альтернативных санкций.

Наличие в законодательстве Российской Федерации большого количества альтернативных и относительно-определенных санкций означает наличие узаконенного права на произвол, произвол ограниченный, но не перестающий от этого быть произволом. А любой произвол всегда расценивался в обществе как проявление несправедливости.

Сейчас же никто не гарантирован от того, что судья или иное должностное лицо, назначат максимально строгое наказание просто потому, что были не в духе, либо им не понравилось выражение лица виновного, или наоборот.

Альтернативой этому могут стать абсолютно определенные санкции, когда любой, открыв закон, будет знать, что ему будет назначено именно это, а не другое наказание. Проще говоря, наказание должен определять (назначать) закон, а не слабое звено – человек, в какой бы должности или статусе он не находился. Дифференциацию наказания, которая является составляющей принципа справедливости, тоже может обеспечить закон, в котором можно четко и однозначно определить перечень смягчающих и отягчающих обстоятельств и то, как наличие этих обстоятельств снижает или повышает размер наказания по сравнению с базовым, назначаемым при их отсутствии. Судья же и другие должностные лица должны будут решать вопросы доказанности или недоказанности события административного правонарушения и всех элементов его состава, давать обоснованную оценку доводов сторон.

Это будет способствовать, в том числе, и более активному отстаиванию сторонами своих интересов в административном процессе, так как будет снята психологическая зависимость от лиц, уполномоченных производить разбирательство и выносить решение по делу. Некоторые из опрошенных автором адвокатов признались в том, что иногда вынуждены сдерживать себя и лиц, интересы которых они представляли, например, в заявлении отдельных ходатайств по делу, видя, что это явно раздражает судью, от которого, в конечном счете, зависит вид и размер назначенного наказания.

Точная регламентация законом зависимости конкретного вида и размера наказания могла бы способствовать значительному упрощению процесса, так как лицо, знающее о своей виновности, могло бы точно знать, каким образом будет снижено наказание, если оно, к примеру, явится с повинной, либо возместит причиненный ущерб.

© Антонова Л.Б., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. - 1996. - № 11. - С. 93.
2. Корсакова, Н.А. Назначение административных наказаний : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Корсакова Н.А. - Челябинск, 2011. - 27 с.
3. Филимонова Т.И. Проблемы соотношения права и справедливости применительно к институту административной ответственности // Современные научные исследования и инновации. – Январь, 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/01/6649>.
4. Нобель А.Р. Значение принципов производства по делам об административных правонарушениях и формы их закрепления // Административное и муниципальное право. - 2022. - № 1. – С.11.



Кравченко Наталья Александровна,
*доцент кафедры административного и финансового права
Российского государственного университета правосудия
Крымский филиал, г. Симферополь,
кандидат экономических наук*

Проблемы правовой квалификации налоговых правонарушений по смежным составам КоАП РФ и НК РФ

Аннотация: *статья посвящена вопросам правовой квалификации смежных по составу правонарушений, предусмотренных налоговым и административным законодательством Российской Федерации. Актуальность исследования определяется охранительным и публично-правовым характером налоговой ответственности, как гаранта защиты финансовых интересов государства. Автор приходит к выводу, что квалифицирующим признаком смежных деликтов в НК РФ и КоАП РФ следует считать субъектный состав правонарушения, что предопределяет возможность применения мер административной ответственности за налоговые правонарушения дополнительно к налоговой и соответствует принципу однократности наказания.*

Ключевые слова: *налоговая ответственность, административная ответственность, публично-правовая ответственность, правонарушение, субъектный состав.*

Проблема правовой квалификации налоговых и административных правонарушений связана с четким определением характера объекта правонарушения, выразившегося в причинении ущерба общественным отношениям и государственному бюджету, а также юридического статуса субъекта правонарушения. Рассматривая субъектный состав налоговых и административных правонарушений, следует отметить, что схожие по природе эти деликты все-таки должны квалифицироваться по-разному.

Юридическая ответственность – одно из сложных правовых явлений, в котором выражается сущность самого права, проявляется

связь с правовыми нормами, правонарушением и юридическими фактами [1, с. 172]. Актуальность вопроса о месте налоговой ответственности в системе мер юридической ответственности, обусловлена, прежде всего, тем, что налоговые правоотношения, с одной стороны, рассматриваются как самостоятельный правовой институт и Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) предусматривает отдельные главы 16 и 18, посвященные институтам налоговой ответственности и его имплементации, а, с другой стороны, – налоговое право рассматривается, как под отрасль финансового права, финансовая ответственность – как разновидность административной [6, с. 276]. Более того, ответственность в налоговом праве носит публично-правовой характер и фактически, по мнению некоторых авторов, может быть рассмотрена как разновидность административной ответственности.

Интерес представляет собой исследование Е.В. Овчаровой, которая предлагает пересмотреть институт налоговой ответственности и саму процедуру привлечения к налоговой ответственности, которая в отличие от административной ответственности, предполагает расширенные полномочия должностных лиц налоговых органов при вынесении решений привлечении к налоговой ответственности, более короткий период наложения санкций и применения мер принудительного взыскания, заменив ее на административную ответственность привлечение, к которой будет предполагать неисполнение предписания налогового органа или руллинга с разъяснениями в части выявленных нарушений [4, с. 215]. Однако защита интересов государства предопределяет особый порядок наложения санкций в налоговом производстве и расширенные полномочия налоговых органов.

В этом контексте налоговую ответственность следует рассматривать как частный случай административной ответственности, поскольку налоговая ответственность возникает по решению публично-властного субъекта, всегда имеет нормативно-правовое обоснование и влечет за собой применение мер административного наказания в виде штрафа. При этом субъектами административных деликтов по ст.ст. 15.3, 15.4, 15.5, 15.7, 15.8, 15.9, 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) являются должностные лица, а субъектами налоговых деликтов по смежным составам – организации (п. 1 ст. 107 НК РФ). Должностными лицами в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ признаются субъекты

«..постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации», за исключением индивидуальных предпринимателей (ст. 15.3. КоАП РФ). Иными словами, административная ответственность за налоговые правонарушения применяется дополнительно к налоговой, но к разным субъектам, что соответствует принципу однократности наказания. Если субъектом налогового и административного правонарушения выступает физическое лицо, то здесь смежных составов меньше: п.1 ст. 126 НК РФ, ст.129.1. НК РФ и ст. 15.6. КоАП РФ и правовая квалификация деликта оценивается с точки зрения НК РФ. Состав этих правонарушений предусматривает бездействие в форме непредставления документов или иных сведений, необходимых для проведения мероприятий налогового контроля, равно как и представление неполных сведений и дифференцирует санкцию в зависимости от субъекта правонарушения. Объект и объективная сторона вышеуказанных деликтов совпадают, что в значительной мере усложняет правовую квалификацию [5, с. 275].

Следует отметить, что в соответствии с п.7. ст. 114 НК РФ и ч.1 ст. 23.1. КоАП РФ штрафы по статьям 126 и 129.1 НК РФ и по статье 15.6 КоАП РФ взыскиваются в судебном порядке в отношении организаций по НК РФ в порядке главы 26 АПК РФ арбитражными судами, а в отношении должностных лиц организаций и физических лиц – судами общей юрисдикции (ст. 23.1. НК РФ).

Можно выделить еще ряд смежных составов НК РФ и КоАП РФ:

- ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе (ст.116 НК РФ и 15.3 КоАП РФ);

- грубое нарушение правил ведения бухгалтерского и основного на нем налогового учета, в том числе приводящим к занижению налоговой базы (ст. 120 НК РФ; ст. 15.11 КоАП РФ);
- ответственность налоговых агентов за неправомерное неудержание и (или) неперечисление полностью и в установленный НК РФ срок сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению налоговым агентом (ст. 123 НК РФ и отсутствует специальная норма в КоАП РФ);
- ответственность за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования (ст. 15.25 КоАП РФ и отсутствует специальная норма в НК РФ);
- ответственность банков за нарушение срока исполнения поручения налогоплательщика, налогового агента, сборщика налога либо сбора, а также организации федеральной почтовой связи о перечислении налога либо сбора, пеней и штрафа за нарушение налогового законодательства в бюджет, как специальных субъектов налоговых правоотношений закреплена в ст. 133 НК РФ и ст. 15.8. КоАП РФ;
- неисполнение банком решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов или налогового агента, счету инвестиционного товарищества (ст. 134, ч. 3 ст. 135.2 НК РФ; ст. 15.9 КоАП РФ);
- неисполнение банком поручения налогового органа о перечислении суммы задолженности (ст. 135 НК РФ, ч. 4, 5 ст. 135.2 НК РФ; ст. 15.8 КоАП РФ).

Анализ смежных составов налоговой и административной ответственности позволяет сделать вывод о схожей правовой природе этих видов ответственности и невозможности их объединения в рамках одной отрасли права. Так, например, контроль за соблюдением валютного законодательства РФ возложен на налоговые органы, а ответственность за нарушение валютного законодательства предусмотрена ст. 15.25 КоАП РФ, а неправомерное неудержание и (или) неперечисление полностью и в установленный НК РФ срок сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению налоговым агентом (ст. 123 НК РФ) не предусматривает административной ответственности должностного лица-работника организации налогового агента.

Отдельно следует рассматривать административную ответственность должностных лиц органов публичной власти. Публично-

правовая ответственность должностных лиц органов публичной власти за нарушение законодательства о налогах и сборах в части применения процессуальных правил установления, взимания налоговых платежей в бюджет, возврата излишне уплаченных налогов и сборов, привлечения к ответственности и проведения мероприятий налоговых проверок, включая пред проверочный анализ, не находит должного отражения в нормах действующего налогового законодательства [3, с. 40]. Фактически административная ответственность должностных лиц органов публичной власти в этом контексте сводится к возможности обжалования действий/бездействий должностных лиц налоговых органов при проведении процедуры налогового контроля ст. 138 НК РФ, а также обязанности по возмещению вреда налогоплательщикам, плательщикам сборов, налоговым агентам ст. 35 НК РФ, включая компенсацию расходов налоговых консультантов, привлекаемых для проведения аналитической работы при подготовке возражений на акт налоговой проверки, судебные издержки и компенсацию морального вреда (однако судебная практика свидетельствует о крайне малом количестве подобных выигрышных дел в пользу налогоплательщика) [2, с. 138].

Таким образом, исследование правовой природы налоговой ответственности предопределено необходимостью поддержания баланса публичных и частных интересов, который в условиях санкционного давления, геополитической нестабильности и отмены соглашений об избежании двойного налогообложения может пошатнуться. Определение места налоговой ответственности в административно-правовом аспекте заключается в системном изучении подходов к объективному установлению налоговой ответственности в логическом соотношении административного и налогового права путем определения субъектного состава лиц, совершивших противоправное деяние. Другими словами, необходимо четко определить критерии, которые позволят разграничить налоговые и административные правонарушения по смежным составам, учитывая юрисдикционные особенности и сроки давности привлечения к ответственности.

© Кравченко Н.А., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Евсикова, Е. В. К вопросу о разграничении административной и налоговой ответственности за совершение правонарушений в сфере налогового законодательства / Е. В. Евсикова, К. В. Ковалишина // Образование и право. – 2023. – №2. – С. 171-175.
2. Крохина, Ю. А. Налоговое право : учебник для вузов / Ю. А. Крохина. — 10-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 503 с.
3. Кузьмин, И. А. Специфика публично-правовой ответственности // Lex Russica. 2017. № 6. – С. 39-50.
4. Овчарова, Е. В. Модель реформирования административной ответственности (на примере административной ответственности за нарушение налогового законодательства) / Е. В. Овчарова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 2(49). – С. 208-224.
5. Овчарова, Е. В. Проблемы систематизации составов административных правонарушений налогового законодательства / Е. В. Овчарова // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права : Сборник научных статей, Москва, 23 октября 2018 года. – Москва: Российский государственный университет правосудия, 2019. – С. 270-282.
6. Цинделиани, И. А. Налоговое право : Учебник / И. А. Цинделиани 3-е издание — Москва : Проспект, 2019. – С. 55-56.



Ефимов Михаил Алексеевич,
*аспирант Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
адвокат Якутской республиканской коллегии адвокатов*

**Актуальные проблемы привлечения
к административной ответственности за неисполнение
обязательств, предусмотренных государственными и
муниципальными контрактами**

Аннотация: *в статье поднимаются вопросы и актуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях по фактам неисполнения обязательств, предусмотренных государственными и муниципальными контрактами. Автор статьи приводит анализ правовой позиции судов и обзоров Верховного суда Российской Федерации по указанным делам, отражает актуальные проблемы, с которыми сталкиваются суды, в том числе каким образом устанавливается ущерб неисполненных обязательств в сфере закупок, определения существенного вреда, возможность освобождения от административной ответственности. В заключении автор статьи предлагает свое видение и делает предложения по дальнейшему совершенствованию административного законодательства, в части административной ответственности за неисполнение контрактов.*

Ключевые слова: *Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, административная ответственность, государственные закупки, государственный контроль, существенный вред.*

Существующая система закупок действует в Российской Федерации с 1 января 2014 года, после принятия Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках). На контрактную систему возложе-

ны большие надежды государства, гражданского общества, поскольку она предусматривает порядок осуществления контроля, с целью предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Государственный контроль в сфере закупок является важным механизмом, обеспечивающим эффективное соблюдение требований законодательства о контрактной системе, позволяя участникам закупок действовать исключительно в рамках правового поля, исполняя заключенные контракты в строгом соответствии с условиями и сроками их заключения. Государственный контроль является не только завершающим этапом исполненных закупок, но и формой обратной связи, позволяющей государству и обществу видеть реальное состояние дел в сфере закупок, их проблемы и перспективы дальнейшего совершенствования.

Необходимость государственного контроля общественных отношений в сфере закупок обусловлена участием государства с его бюджетной составляющей, необходимой для финансового обеспечения национальных проектов страны и государственных программ, выполнения социальных обязательств перед гражданами. С другой стороны, стоят исполнители закупок – субъекты предпринимательской деятельности, которые должны понимать важность и ответственность выполнения поставленных задач.

Статьей 107 Закона о закупках предусмотрено, что лица, виновные в нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации [1].

Институт привлечения к административной ответственности является важным и действенным элементом комплекса мер по профилактике, противодействию нарушениям в сфере закупок. Органы государственного контроля, в том числе прокуратура все чаще возбуждают дела об административных правонарушениях. Как справедливо отметил А.Я. Сухарев: «Постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении как акт прокурорского реагирования в последние годы применяется прокурорами все чаще» [2, с.253].

Федеральным законом от 13.07.2015 №265-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №265-ФЗ), вступившего в силу 24.07.2015, введена в действие административная ответственность за действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнения работ, оказание услуг для нужд заказчика, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такие действия (бездействие) не влекут уголовной ответственности [3]. В этой связи статья 7.32 КоАП РФ дополнена частью седьмой указанного содержания.

С момента принятия Федерального закона №265-ФЗ прошло восемь лет, и за этот период времени сложилась определенная практика рассмотрения административных дел по фактам неисполнения обязательств, предусмотренных контрактами. Автор статьи проанализировал практику привлечения к административной ответственности, их эффективность и возникшие проблемы. В научной литературе в недостаточной степени освещены проблемы рассмотрения административных дел, и в этой связи тема данного исследования представляется актуальной.

В соответствии с ч.1 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.7 ст.7.32 КоАП РФ подлежат рассмотрению мировыми судьями, а при наличии административного расследования дела рассматриваются судьями районных судов (административное расследование проводится, как правило, при назначении экспертизы, в целях получения информации и дополнительных материалов, необходимых для принятия решения по вопросу о возбуждении дела об административном правонарушении). Законодатель закрепил компетенцию по рассмотрению дел указанной категории за судами, учитывая значимость вопроса, и считая, что только судебные органы могут обеспечить объективное, всестороннее и беспристрастное рассмотрение дел данной категории, принимая справедливое решение по делу.

При изучении статистических отчетов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации выявлена тенденция к увеличению рассмотренных судами административных дел по ч.7 ст.7.32 КоАП РФ и к увеличению привлеченных к административной ответственности лиц, которых стало в разы больше, за период с 2016

по 2023 годы (в 2015 году в отчетах судов отсутствовала графа по ч.7 ст.7.32 КоАП РФ). В 2016 году судами общей юрисдикции и мировыми судами рассмотрено 113 дел указанной категории, по которым привлечено к административной ответственности 76 лиц. За 1 полугодие 2023 года – 1466 дел рассмотрено, по которым привлечено к административной ответственности 926 лиц [4] (при составлении настоящей статьи по состоянию на 30 января 2024 года на сайте отсутствуют отчеты судов по итогам 2023 года, в связи с чем использованы последние отчеты по итогам 1 полугодия 2023 года).

Одной из причин увеличения количества рассмотренных дел и лиц, привлеченных к административной ответственности, является отчасти не только повсеместное нарушение закона участниками закупок, но и увеличение общего объема закупок для государственных и муниципальных нужд, в том числе и в связи с реализацией национальных проектов в России, введенных в 2019 году на основании Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации» в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания.

По результатам изучения судебной практики выявлены отдельные проблемы в применении норм права.

Так, диспозиция ч.7 ст.7.32 КоАП РФ предусматривает в качестве квалифицирующего признака «причинение существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства». Понятие существенного вреда не раскрыто законодателем и носит субъективный характер.

Несмотря на продолжительную практику у судов возникают вопросы при рассмотрении дел в части понятия существенного вреда, что привело к разработке обзора судебной практики высшим судебным органом страны. Из обзора судебной практики Верховного Суда РФ №1, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 года следует, что существенность вреда может определяться его размером, характером и, как правило, выражается в материальном ущербе, нарушении нормальной работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений [5].

Изучение судебной практики показало, в качестве квалифицирующего признака причинением существенного вреда признавалось только неисполнение контракта в срок. При этом доказательства о наличии реального существенного вреда органы государственного контроля суду не предоставляют.

К примеру, постановлением мирового судьи по судебному участку №10 города Хабаровска Хабаровского края от 07.10.2016 производство по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица прекращено по ч.7 ст.7.32 КоАП РФ за отсутствием состава правонарушения [6]. Суд не расценил нарушение срока по контракту основанием для привлечения к административной ответственности, поскольку не представлены доказательства причинения существенного вреда.

Следовательно, административная ответственность может наступить только в том случае, если контракт не только не исполнен, но и этими действиями причинен реальный существенный вред обществу и государству.

Другим важным фактором привлечения лиц к административной ответственности является слаженное взаимодействие государственных органов и детальное установление всех обстоятельств дела.

В условиях международных санкций органы исполнительной власти страны продолжают непрерывную работу по повышению устойчивости российской экономики. Основным способом проведения в жизнь государственной политики является принятие правовых актов, которые не только регулируют общественные отношения, но и помогают укрепить российскую экономику. Как верно подмечено В.П. Уманской: «В современных условиях в связи с существенными преобразованиями, проводимыми в стране, правовые акты органов исполнительной власти приобрели особое значение» [7, с.9]. При этом принимаемые правовые акты органов исполнительной власти не всегда отслеживаются и принимаются во внимание должностными лицами органов государственного контроля, в том числе органами прокуратуры, возбуждающими дела об административных правонарушениях.

К примеру, постановлением мирового судьи по судебному участку №62 города Якутска Республики Саха (Якутия) от 06.04.2023 производство по делу в отношении застройщика по ч.7 ст.7.32 КоАП РФ прекращено за отсутствием состава административного правона-

шения [8]. В качестве основания для прекращения административного дела послужило действующее распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 05.12.2022 №1149-р, принятое в соответствии с частью 65.1 статьи 112 Закона о закупках, которым разрешено внесение изменений в существенные условия контрактов, заключенных до 1 января 2023 года и продлены сроки исполнения государственных контрактов (во время санкций российские застройщики в Якутии изменили логистику доставки и закупки строительных материалов необходимых для строительства многоквартирных домов и социально-значимых объектов). Таким образом, органы исполнительной власти региона санкционировали продление сроков по государственным контрактам и обосновано защитили российских застройщиков от продолжающихся международных санкций. При этом, как мы видим, органы государственного контроля не в полной мере взаимодействуют с органами исполнительной власти.

Установление же стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом, является важным условием для привлечения лиц к административной ответственности, ввиду того, что санкцией статьи размер штрафа по ч.7 ст.7.32 КоАП РФ определяется исходя от стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом. Неопределенный размер неисполненных обязательств по контракту препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом. Такие недостатки являются основанием для возвращения должностному лицу протокола об административном правонарушении и материалов административного дела к нему в порядке ч.4 ст.29.4 КоАП РФ. Если же суд своевременно не вернул такой административный материал и в ходе судебного разбирательства выявится факт его отсутствия, то есть неустановления размера неисполненных обязательств, то производство по делу подлежит прекращению.

Квалифицирующий признак объективной стороны правонарушения «причинение существенного вреда охраняемым интересам общества и государства» не позволяет прекратить административное дело при его малозначительности на основании ст. 2.9 КоАП РФ. В пункте 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правона-

рушениях» указано, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения [9].

Законодатель, понимая важность регулирования общественных отношений в сфере закупок, предусмотрел государственный контроль, однако детально не прописал порядок привлечения к административной ответственности виновных лиц. При этом такие дела нельзя прекращать по малозначительности, поскольку до этого необходимо выяснить – в чем именно выразилось существенное нарушение охраняемых государством общественных отношений.

Как недостаток следует отметить отсутствие в Кодексе определения понятия и критериев существенного вреда, причиненного охраняемым интересам общества и государства, а также конкретно установленного минимального размера материального ущерба для потерпевшей стороны. Представляется, что Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации будет и в дальнейшем изменяться и совершенствоваться законодателем в процессе его применения, что позволит повысить эффективность государственного контроля в сфере закупок.

Сложившаяся определенная позиция судов требует дальнейшего изучения и совершенствования, поскольку судебная практика продолжает постепенно трансформироваться в результате воздействия различных факторов.

© Ефимов М.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
2. Сухарев А. Я. Прокурорский надзор. - М., 2009. С. 253.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 №265-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.
5. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ №1, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018.

6. Постановление мирового судьи по судебному участку №10 города Хабаровска Хабаровского края от 07.10.2016.

7. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. – М., 2014. - С. 9.

8. Постановление мирового судьи по судебному участку №62 города Якутска Республики Саха (Якутия) от 06.04.2023.

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».



Зайцев Игорь Алексеевич,
докторант ВНИИ МВД России,
кандидат юридических наук

**К вопросу об особенностях административной ответственности
по ст. 20.3.3 КоАП РФ**

Аннотация: *в статье предпринята попытка рассмотреть особенности привлечения к административной ответственности по ст. 20.3.3 КоАП РФ.*

Ключевые слова: *административная ответственность, административное правонарушение, вооруженные силы, дискредитация.*

В современных условиях Вооруженные Силы Российской Федерации (далее – ВС РФ) выступают основой для существования и дальнейшего развития страны по защите национальных интересов и интересов граждан при проведении специальной военной операции (далее – СВО) на Украине и при вхождении Донецкой и Луганской народных республик, а также Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации на правах субъектов Российской Федерации. В этот период крайне опасно публичное распространение информации, направленной на снижение авторитета военнослужащих, выполняющих боевые задачи в зоне СВО, и в целом подрывающей доверие к ВС РФ.

Для защиты репутации ВС РФ Федеральным законом от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» введена новая ст. 20.3.3 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за публичные действия, направленные на дискредитацию использования ВС РФ в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, в том числе публичные призывы к воспрепятствованию исполь-

зования ВС РФ в указанных целях..... (далее – публичные действия, направленные на дискредитацию использования ВС РФ).

В ч. 2 данной статьи установлена административная ответственность за совершение тех же действий, но сопровождающихся призывами к проведению несанкционированных публичных мероприятий, а равно создающие угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности....

К административной ответственности могут быть привлечены граждане Российской Федерации, должностные и юридические лица исключительно к административному штрафу, альтернативных видов наказаний не предусмотрено. Для наглядности и понимания размера административного штрафа предлагается следующая таблица.

Таблица

Субъекты административных правонарушений и размеры административных наказаний за публичные действия, направленные на дискредитацию ВС РФ

ч. 1 ст. 20.3.3 КоАП РФ		
№ п/п	Субъект административного правонарушения	Размер административного штрафа (в рублях)
1.	гражданин	от 30 тыс. до 50 тыс.
2.	должностное лицо	от 100 тыс. до 200 тыс.
3.	юридическое лицо	от 300 тыс. до 500 тыс.
ч. 2 ст. 20.3.3 КоАП РФ		
№ п/п	Субъект административного правонарушения	Размер административного штрафа (в рублях)
1.	гражданин	от 50 тыс. до 100 тыс.
2.	должностное лицо	от 200 тыс. до 300 тыс.
3.	юридическое лицо	от 500 тыс. до 1 млн.

Следует отметить, что конструкция данной нормы отнесена к составам с административной преюдицией т.е. при повторном совершении административного правонарушения по ст. 20.3.3 КоАП РФ в течение года, лицо привлекается к уголовной ответственности по ст. 280.3 УК РФ.

Принимая во внимание, что объектом ст. 20.3.3 КоАП РФ являются общественные отношения в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, законодателем возбуждение дела (составление протокола об административном правонарушении) отнесено к исключительной компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), полномочиями по рассмотрению дел наделены судьи (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Так, согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2022 году по ст. 20.3.3 КоАП РФ судьями рассмотрено – 5 442 дела об административном правонарушении, привлечено к административной ответственности – 4 400 лиц, из них юридических лиц – 12, должностных лиц – 15, индивидуальных предпринимателей – 8, иных физических лиц – 4 405, в отношении 255 лиц производство по делу прекращено. Общая сумма наложенных административных штрафов по вступившим в законную силу постановлениям составила – 117 391 500 рублей¹.

Обобщая судебную практику и научную литературу² необходимо указать какие действия, могут быть отнесены к диспозиции рассматриваемой статьи?

Во-первых, это открытая демонстрация плакатов с призывами против проведения СВО на Украине. Например, выход с плакатом с призывом

«Нет репрессиям! Нет войне!»³, использование средств наглядной агитации – листовки, размером 7 x 20 см с надписью «No War» («нет

¹ См.: Форма 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» за 2022 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 9 февр. 2024 г.).

² См., напр.: Дугенец А.С., Канунникова Н.Г. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 27–29; Степкин Р.М., Ряпухина И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 3. С. 83–87.

³ Постановление о назначении административного наказания по ст. 20.3.3 КоАП РФ судьи Ленинского суда г. Махачкалы от 23 августа 2023 г. № 5-664/2023 // СПС «Консультант Плюс».

войне»), публично демонстрируя и размещая на информационном стенде и столбе¹.

Во-вторых, публичная пропаганда официальной символики Украины и критика органов государственной власти и действий ВС РФ на Украине. Например, нахождение в общественном месте и публичная демонстрация средств наглядной агитации, а именно держать в руках ткань бело-сине-белого цвета размером 40x80 см с надписью тематического содержания. При этом цвет данного плаката широко распространен в сети «Интернет», как флаг, ставший символом многочисленных антивоенных протестов в России и за рубежом против вторжения России на Украину, привлекая тем самым внимание неограниченного круга лиц, а также средств массовой информации²; размещение в торговом комплексе наглядной агитаций в виде листовок с надписями: «к 9 мая НЕ получится Z» (буква Z с дополнительным символом по центру в виде косой линии), «Спец-оп-пер-акация. с изображением ящика с надписью «200» и буквой Z с дополнительным символом по центру в виде косой линии, «Нет войне. Буква Z с дополнительным символом по центру в виде косой линии. Zig Heil? Herr Putin. Назад! в 17 век»³.

В-третьих, использование сети «Интернет» для размещения информации, осуждающей действия ВС РФ по защите интересов страны и ее граждан, поддержанию международного мира и безопасности. К ним относятся размещение на канале видеохостинга в открытом доступе для привлечения внимания неопределенного круга лиц публикации с текстами, направленными на дискредитацию использования ВС РФ⁴; публикации в новостной ленте социальной группы «ВКонтакте» высказываний, направленных на дискредитацию ВС РФ⁵ или

¹ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 августа 2022 г. № 16-5578/2022 // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 15 ноября 2022 г. по делу № 16-7751/2022 // СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26 декабря 2022 г. № 16-7051/2022 // СПС «Консультант Плюс».

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 25.12.2023 N 31-АД23-9-К6 Обжалуется определение о прекращении производства по жалобе защитника на постановление о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 20.3.3 КоАП РФ // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 декабря 2023 г. № 16-7864/2023 // СПС «Консультант Плюс».

выкладывание в сети «Интернет» для неограниченного круга лиц графического изображения «НЕТ-ВОИНЕ»¹.

Учитывая специфику этого административного правонарушения, для правильной квалификации и формирования доказательственной базы необходимо привлечение лиц, обладающих специальными познаниями в области лингвистики и психологии. Так, лингвистическую часть комплексного психолого-лингвистического исследования производят эксперты, аттестованные на право самостоятельного производства экспертиз по экспертной специальности 26.1 «Исследование продуктов речевой деятельности», а психологическую часть комплексного психолого-лингвистического исследования производят эксперты, аттестованные на право самостоятельного производства экспертиз по экспертной специальности 20.2 «Психологическое исследование информационных материалов»².

При данных обстоятельствах решающее значение приобретает заключение эксперта (ст. 26.5 КоАП РФ). Однако, в судебной практике бывают случаи, когда использование в качестве доказательств только выводов эксперта (лингвиста) без учета показаний свидетелей и очевидцев может быть не достаточным при рассмотрении дела по существу³.

В заключении хотелось бы отметить, что в настоящее время имеются отдельные факты привлечения к административной ответственности по ст. 20.3.3 КоАП РФ за публичные выставленные эмоции, выраженные в виде лайков к публикациям и постам в сети «Интернет». В связи с этим в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации прорабатывается вопрос о дополнении ст. 20.3.3 КоАП РФ примечанием, конкретизирующим понимание публичных действий:

«Примечание. Под публичным действием, предусмотренным настоящей статьей, не может признаваться выражение эмоций в виде выставления отметок к публикациям в информационно-

¹ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 29 марта 2023 г. по делу № 16-1651/2023 // СПС «Консультант Плюс».

² Методическое письмо «Об особенностях комплексных психолого-лингвистических судебных экспертиз информационных материалов, связанных с публичной дискредитацией использования Вооруженных Сил Российской Федерации» (утв. ФБУ РФ ЦСЭ при Минюсте России, протокол от 17 июня 2022 № 2) // СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 октября 2023 г. № 16-4029/2023// СПС «Консультант Плюс».

телекоммуникационной сети «Интернет». Под выражением эмоций в виде выставления отметок к публикациям в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» следует понимать выставление любой отметки к публикациям в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», предусмотренной программным обеспечением сайта или приложения, или иных ресурсов, которая используется для выражения отношения пользователей к опубликованному сообщению»¹.

© Зайцев И.А., 2024

Список цитируемой литературы

1. Дугенец А.С., Канунникова Н.Г. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 27–29;
2. Степкин Р.М., Ряпухина И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 3. С. 83–87.

¹ Проект Федерального закона № 529672-8 «О внесении изменений в статьи 20.3.1 и 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 12 января 2024 г.) // СПС «Консультант Плюс».



Белоусова Жанна Станиславовна,
*преподаватель колледжа
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)*

**Институт государственной службы и его значение
для функционирования государства в трудах Д.М. Овсянко**

Аннотация: *статья посвящена раскрытию понятия «государственного служащего» как субъекта административного права в трудах доктора юридических наук - Дмитрия Михайловича Овсянко. Актуальность данной тематики обусловлена ведением дискуссий учёными о занимаемой госслужащими роли в современном государстве, о существенных проблемах государственной службы. Автором изучены принципы деятельности, основные требования, предъявляемые к государственным служащим, которые помогают определить их значение на современном этапе развития государства.*

Ключевые слова: *государственная служба, государственный служащий, государственное управление, кадровая политика, принципы государственной службы.*

Дмитрий Михайлович Овсянко – автор многочисленной юридической литературы, доктор юридических наук, являлся профессором Московской государственной юридической академии. Был признан почётным работником высшего профессионального образования в Российской Федерации. В 1998 году написал диссертацию на тему «Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации», что являлось толчком для анализа пробелов и неточностей в правовом регулировании названного автором субъекта административного права.

Институт государственной службы играет важную роль в функционировании государственного аппарата. Госслужащие регулируют управление всех сфер общества, укрепляют государственность и следят за нововведениями, соответствующими принципам демократии и

верховенства закона. Государственная служба является важнейшим механизмом государственного управления, а занятые в ней работники обеспечивают выполнение задач и функций органов государственной власти. Именно потому, что государственный служащий вносит весомый вклад в государственное управление, он должен быть представлен компетентным и ответственным работником, соответствующим различного рода требованиям. Актуальность данной темы объясняется не только значительной ролью госслужащих, но и информатизацией современного общества, что имеет значение в осуществлении государственными кадрами своих задач.

Долгое время в законодательстве не было закреплено понятия «государственная служба». Юридическая литература рассматривала данное понятие как выполнение служащими государственных организаций (органов, предприятий, учреждений) трудовой деятельности в соответствии с занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций государства и оплачиваемой им [1, с.52].

С точки зрения современного законодательства государственный служащий — это гражданин Российской Федерации, который исполняет обязанности по государственной должности государственной службы в порядке, установленном Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», за денежное награждение, выплачиваемое за счёт средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Государственные должности разделены по категориям: «А», «Б», «В». Категория, присваиваемая государственному служащему, зависит от целей учреждения. К государственной службе относят людей с категориями «Б» и «В» [1, с.56].

Государственный служащий должен претворять свои обязанности в жизнь, руководствуясь принципами государственной службы, соответствуя определенным требованиям и ограничивая себя некоторыми запретами. К основным принципам работы людей, занимающих государственные должности, относят: принцип верховенства закона, приоритета прав и свобод человека и гражданина, единства системы власти, обязательности государственных решений, профессионализма и компетентности, ответственности и т.д. Данные пункты составляют работу государственных служащих. Они должны принимать решения на благо государства и общества, поддерживая приоритет благосостояния граждан, подходить ответственно к службе.

Как было уже сказано ранее, государственная служба имеет большое значение для функционирования государства. И для достижения наилучших результатов этого функционирования одной из первейших задач является задача кадрового наполнения. «Государственные» кадры должны отличаться компетентностью, высочайшим уровнем эрудированности. Требования, предъявляемые к желающим занять должность государственного служащего, очень высоки: необходимо наличие специальных знаний и навыков, стаж, достойный уровень профессионального образования. Кроме того, имеется ряд запретов и ограничений, о которых должен помнить каждый государственный служащий. Данные запреты имеют цель обеспечения высокого морального облика, препятствования злоупотреблениям, предупреждения случаев коррупции, что важно для представителя власти.

Профессиональная деятельность госслужащего характеризуется сложной многофункциональностью, ведь она сочетает в себе управленческую и исполнительскую составляющую, включая консерватизм в стремлении обеспечить стабильность в обществе. Особенностью является факт личной преданности Родине и государству, ведь за принятие серьёзных решений приходится нести личную ответственность [2, с.100].

На данный момент учёные ведут активную дискуссию на тему пробелов в развитии государственной службы. Для эффективности работы государственного аппарата необходима эффективность конкретного человека, который несёт службу в данной сфере, и ориентируется на интересы общества. Основными проблемами считают увеличение случаев коррупции, малочисленность квалифицированных кадров [3, с.17].

Таким образом, учитывая, какие серьёзные требования предъявляют к государственной службе, сколько существует значимых запретов и ограничений, можно сделать вывод, что граждане, выбравшие этот путь, должны чётко понимать специфику данной деятельности, нести добросовестно и ответственно службу с целью дальнейшего реформирования государства.

Государственный служащий неразрывно связан с государством, он представляет его, поэтому он должен выполнять свои задачи качественно, реализуя свои полномочия во всех сферах жизнедеятельности. И поэтому роль государственного служащего трудно переоце-

нить с точки зрения достижения эффективного функционирования государственного аппарата на благо граждан и общества в целом.

Заслуга Овсянко Д.М заключается в том, что им проведено обширное исследование в сфере государственной гражданской службы. По мнению учёного, появление государственной гражданской службы как института было отмечено объективной необходимостью того, что верховной власти необходимо было «делегировать» часть функций, так как она уже не имела возможности эффективно реализовывать власть лично. Это вызвало к жизни необходимость поиска и подбора лиц, которые были бы способны осуществлять её волю. Исходя из этого, он определяет государственную гражданскую службу, как «вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности», в основе которой лежит цель содействия реализации задач и функций конкретного государственного органа, службы, организации, в которой служащий проходит службу» [3, с.19].

Государственная служба играет важную роль в развитии и функционировании государственного аппарата. Одним из выдающихся деятелей в области государственной службы является Дмитрий Михайлович Овсянко. В данной статье мы рассмотрим роль государственной службы в его трудах и его вклад в развитие государственного аппарата.

Д. М. Овсянко сделал значительный вклад в развитие государственной службы и эффективное функционирование государственного аппарата. Он сам занимал руководящие должности в различных органах государственной власти и внёс значимые изменения в систему государственной службы. Активно работая над совершенствованием кадровой политики государственной службы, он разработал и внедрил новые методы отбора и подбора кадров, основанные на принципах профессионализма и компетентности. Благодаря его усилиям, государственные служащие стали более квалифицированными и эффективными.

Д. М. Овсянко активно поддерживал инициативы по внедрению электронного правительства и использованию информационных технологий для повышения эффективности государственного управления, тем самым пропагандируя принципы прозрачности и открытости в государственной службе. Благодаря его усилиям, государственная служба стала более открытой и доступной для граждан.

Занимая руководящие должности в различных органах государственной власти, Д. М. Овсянко проявил себя как опытный и компе-

тентный специалист. Активно работал над совершенствованием системы контроля и надзора в государственной службе. Он предложил и внедрил новые механизмы контроля за исполнением государственных функций и борьбы с коррупцией. Благодаря его усилиям, государственная служба стала более ответственной и надёжной.

Д.М. Овсянко внёс значительный вклад в развитие государственной службы своей страны. Он разработал и реализовал ряд программ и проектов, направленных на совершенствование государственного аппарата. Благодаря его инициативе и руководству, были проведены реформы, направленные на повышение эффективности работы государственных органов.

Одним из ключевых достижений Д. М. Овсянко было создание и внедрение электронного правительства. Это позволило существенно упростить и ускорить процессы взаимодействия государства с гражданами и бизнесом. Благодаря электронному правительству, государственные услуги стали более доступными и удобными для всех категорий населения.

Кроме того, Д. М. Овсянко активно работал над повышением качества государственного управления. Он внедрил систему мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных служб, что позволило выявлять проблемные области и принимать меры по их устранению. Также были разработаны и внедрены новые методы оценки качества предоставляемых государством услуг.

Роль государственной службы в трудах Д. М. Овсянко была огромной. Благодаря его усилиям и инициативе, государственная служба стала более эффективной, ответственной и открытой для граждан. Учёный внёс значительный вклад в функционирование государственного аппарата как «вида общественно полезной профессиональной служебной деятельности». Его труды являются основой для дальнейшего развития правового института государственной службы, концепции «электронного правительства» и совершенствования государственного строительства. Его инициативы в области кадровой политики, прозрачности и контроля оказались важными шагами на пути к созданию эффективной и ответственной системы государственного управления.

© Белоусова Ж.С., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие / Д. М. Овсянко. – 3. изд., перераб. и доп. – Москва: Юристъ, 2000. – 468 с.
2. Смоленцева Э. Н. Особенности труда государственных служащих. - Вестник Челябинского государственного университета, 2014. – №2 (331). – Управление. – Вып. 9. – С.100-102.
3. Овсянко Д. М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации: диссертация в виде научного доклада на соискание учёной степени доктора юридических наук - Москва, 1998. – 49 с.



Левченко Валерия Борисовна,
*аспирант кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

**Роль правовой презумпции и фикции в
административных процедурах (теоретический аспект)**

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению фикций и презумпций в праве как самостоятельных приемов юридической техники при осуществлении административно-процедурной деятельности. Для осуществления компетенции государственных органов и решения задач государственной власти необходимо иметь четкое представление о том, какую юридическую конструкцию следует применить при регулировании административных правоотношений.*

Ключевые слова: *исполнительные органы власти, административная процедура, юридическая фикция, правовая презумпция, административные правоотношения.*

Для реализации компетенции органов исполнительной власти, осуществления государственного управления, решения, определенных Конституцией РФ задач, в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов как физических, так и юридических лиц, не представляется возможным без определенных нормативно установленных системных действий. В науке административного права исполнительная власть осуществляется посредством правовых процедур, которые регламентируются множеством не только материальных, но процессуальных норм (процедурных).

В теории права и практике государственного управления административные процедуры связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих решений [1].

Административные процедуры представляют собой урегулированный нормативно-правовыми актами порядок действий органов

власти в процессе публичного управления, целью которых является практическое претворение в жизнь материальных норм административного права [2].

Административные процедуры представляют самостоятельный институт административного права, их правовая регламентация и, главное, правовое качество и доступность способно обеспечить реализацию гражданами и организациями своих прав и свобод.

В этом смысле административные процедуры представляют собой логически обоснованную юридическую конструкцию, включающую ряд элементов: субъект, предмета, стадии, принципы, сроки, а также свои приемы или средства юридической техники.

Особенностью юридического процесса является то, что мыслительная деятельность органов публичной власти, должна совершаться в строго определенном порядке, с использованием определенных приемов правотворческой техники и облекаться в строго определенную законом форму – правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные.

В этой связи, большой интерес с точки зрения мыслительного процесса в теоретическом и в практическом плане, является разграничение понятий юридической фикции и юридической презумпции, как относительно самостоятельных приемов юридической техники в механизме административно-правового регулирования.

Категории предположений и вымысла в праве имеют длительную, многовековую историю, которая может сравниться с историей развития самого права, на протяжении которой наблюдалось неоднозначное отношение от их отрицания до полного принятия, что обусловлено природой самих явлений.

Так, использование презумпций в праве – это неоспоримый факт, они применяются при осуществлении административных процедур и значимость данной категории как самостоятельной области исследования не вызывает никаких возражений.

В словаре русского языка С.И. Ожегова презумпция определяется как «предположение, признаваемое истинным, пока не доказано обратное» [3], правда, понимание презумпции как предположения не дает полного представления о ее сущности.

Презумпция в своем развитии имеет древнюю историю. Понятийный аппарат рассматриваемой категории первоначально образовался в философии и логике. Термин «презумпция» (*praesumptio*) в

переводе с латинского языка буквально означает «предварение», «предположение». Мыслители рассматривали презумпцию как особый теоретико-познавательный феномен, обладающий философско-логической природой, на основании которого строится предположение, основанное на вероятных посылках, сходных явлений, фактов, событий, из которых познающий субъект делает определенный вывод.

Как видно, из вышесказанного, в основе любой презумпции лежит связь между фактами: исходным и предполагаемым. В результате прослеживается закономерность, когда при установлении исходного факта подразумевается наличие презюмируемого.

Презумпции считаются универсальным, коллективным опытом, построенным из обыкновенного хода вещей, «дающего возможность обойтись без доказывания, что спасает от беспрестанного решения вопросов, от превращения всех знаний в *tabula rasa*» [4].

Следовательно, возникает некая императивность презюмируемого факта, которую следует признать в качестве исходного положения, в чем и раскрывается суть содержания обязанности, которую заключает в себе презумпция. Однако обязанность признать, вовсе, не следует толковать, как обязанность поверить, поскольку категория «вера» обусловлена особенностями нравственного содержания человека, единственно в силу субъективного непреложного убеждения и не может опосредоваться правовым предписанием. Признать общеобязательность презюмируемого факта – значит именно принять его в качестве исходного утверждения дальнейшего хода событий.

В большинстве случаев, исходное утверждение не требует процессуального доказывания, что является вполне закономерным, поскольку иное приводило бы к тому, что сфера действия презумпций ограничивалась лишь рамками правоприменительной деятельности государства.

Процесс перехода от исходного факта к презюмируемому характеризуется тем, что факт-основание презумпции всегда должен быть установлен, а принятие предполагаемого факта должно производиться без процедуры доказывания.

В противном же случае, если достоверность презюмируемого факта подвергается сомнению или воспринимается неистинным, то его признание создает все предпосылки для неправильного разрешения конкретной ситуации.

Представляется, что презумпцию следует рассматривать с позиции М.С. Строговича, «как результат мыслительной деятельности – умозаключение – форму мышления, посредством которой из одного или нескольких суждений (посылок) выводится новое суждение (заключение)» [5].

Понятие умозаключения, как следует из теории логики, тесно связано с понятием логического следования. Учитывая эту связь, умозаключение является правильным, если между посылками и заключением последнее с необходимостью следует из посылок, в противном же случае – умозаключение неправильно.

Именно с точки зрения логической природы образования презумпции – это вид индуктивного умозаключения, то есть построение познания от частного, конкретного к общему, абстрактному, с выводом из комплекса результатов наблюдений и сопоставлений, логических и теоретических обобщений. Презумпции базируются на разносторонних фактах и повторяемости жизненных процессов, у которых, по мере наблюдения, появляются одинаковые признаки, которые позволяют предположить, что при аналогичных условиях наступили бы те же явления или они возникли бы вследствие тех же причин. При этом объективная реальность протекает так, что иной раз очевидны лишь обстоятельства, существование же других причин приходится предполагать.

Число повторяющихся закономерных связей между событиями в итоге определяют степень вероятности и истинность презумпции.

В этой связи, хотелось бы отметить и согласиться с профессором О.В. Левченко, о том, что «не знания, зафиксированные в презумпции, носят предположительный, вероятностный характер, они – истинные и достоверные, а сам процесс интерпретации этих знаний на подобные, характерные случаи. Эти знания сознательно используются субъектом познания, чтобы познания существенных обстоятельств носило оптимальный характер. Именно процесс использования уже имеющихся знаний и есть процесс презюмирования» [6].

Правовая презумпция, являясь убедительным средством регламентирования общественных отношений, занимает важное место и в материальных, и в процессуальных нормах права.

Таким образом, «презумпция» – это правовая норма, содержащая в себе юридическую обязанность субъекта признать предполагаемый факт установленным при наличии исходного положения, то есть сама

норма права включает в себя логический прием презюмирования, при этом оказавшись извлеченной из правового контекста, презумпция перестает быть таковой [7].

Другим, не менее важным приемом юридической техники, является *фикция*, и ее использование при построении норм права в некоторых случаях является единственным средством регулирования общественных отношений в трудной ситуации невосполнимой неизвестности.

Так, например, Дюмериль в XIX определял понятие фикция как «предположение какого-либо факта или качества, предположение, противоречащее нередко действительности, но рассчитанное на то, чтобы произвести известные юридические последствия» [8]. В такой трактовке понятия фикции и презумпции в праве рассматриваются в тесной взаимосвязи.

Однако природа фикции раскрывается в ее буквальном переводе с латинского языка, что означает вымысел, выдумка, мнимое дело.

В юридической литературе фикция – а) правовой прием, заключающийся в том, что действительность подводится под формулу, ей не отвечающую или даже ничего общего с ней не имеющую, чтобы в дальнейшем из этой формулы сделать какие-либо юридические выводы; б) установленное законом положение, противоречащее действительности» [9].

Отметим, что многие деятели науки вообще отрицали использование фикции в праве, поскольку фикция – ложь, которая не может иметь место в такой точной науке как право. Однако еще Г.Ф. Дормидонов указал, что «фикция принимает несуществующее существующим и наоборот, следовательно, она есть ложь. Но это, конечно, не правильно: фикция и обман понятия несовместимые. О фикции можно говорить лишь тогда, когда вымысел допускается всеми и когда никто на этот счет не обманывается» [10].

В.К. Бабаев также разделяет данную точку зрения и пишет, что «ложь в юридической фикции, несмотря на свою очевидность, не проникает в ее содержание, она относится лишь к оболочке... юридическая фикция представляет по своему содержанию просто норму права, регулирующую отношения объективной действительности» [11].

Под правовой фикцией принято понимать исключительно технико-юридический прием, заключающийся в предположении факта во-

преки его естественной конкретной реальности, признанный нормой права существующим и ставшим в силу этого общеобязательным. Таким образом, юридическая фикция является правовым образованием, противоречащим действительности, но осознанно применяемым для достижения ряда юридических последствий или получения желаемых результатов судебного разбирательства. Можно говорить, что использование фикций ведет к закреплению вымысла в праве и является «ложью вполне допустимой», якобы «во благо».

В.К. Бабаев, исследуя презумпции в праве, обозначил некоторые черты сходства с юридической фикцией, так: «а) как те, так и другие условно принимаются за истину...; б) правовые презумпции и фикции получают нормативное закрепление». Различия также приводятся по двум основаниям: «а) правовые презумпции и фикции различаются характером образования. Правовые презумпции представляют собой нормативное закрепление того порядка отношений, который признается обычным, нормальным, постоянным. Закрепленное же за фикциями положение формируется самим законодателем»; б) «если содержащееся в презумпциях положение по вероятности истинное, то фиктивное положение истинным быть не может».

На основании проведенного исследования В.К. Бабаев делает вывод о том, что рассматриваемые категории – явления достаточно схожие по своей природе, но вместе с тем «...разнопорядковые, чтобы отождествлять их».

Таким образом, и презумпции и фикции закрепляют отдельные, нетиповые положения в праве. Их использование в объективной правовой реальности наделяет понятие «истины» относительным, условным характером. Также они призваны выполнять сходные функции в процессе регулирования общественных отношений, выступая средствами устранения пробелов в толковании норм права, экономии как качественного, так и количественного упрощения нормативного материала.

Таким образом, для того чтобы разобраться и понять суть рассматриваемых двух смежных понятий, необходимо обозначить различия, которые заключаются, во-первых, в способе образования: фикция воспринимается как определенный прием юридического мышления, искусственное явление – когда субъект правотворчества осознает, что выдвигаемое им положение не соответствует объективной реальности. Однако, для того, чтобы выстроить свою деятель-

ность в аспекте получения практически полезных и выгодных результатов, он выдает реально не существующий факт за существующее явление и наоборот. Презумпции же представляют собой обобщение знаний об окружающей реальности, в основу которых положен социальный многократно проверенный опыт о том, что презюмируемое – типичный при данных условиях факт.

Во-вторых, по критерию истинности: в случае с презумпцией мы имеем дело с предположением вероятностного характера, где истина презюмируемого явления выражается в той или иной степени вероятности, фикция же заведомо не истинное.

В то же время хотелось отметить, что в литературе отмечается условный характер данного отличия, связанный с тем, что фикции могут в себе нести определенную долю вероятности, а некоторые презумпции оказываются маловероятными и даже фиктивными [12].

Поэтому, обозначив критерий отличия этих двух категорий, следует пояснить, что степень вероятности предположения, сама по себе, не принимается во внимание, поскольку рассматривается здесь именно факт того, что при создании правовой фикции возможность такой вероятности заведомо не имеет значение.

В-третьих, по собственно логической природе: презумпция индуктивным умозаключением, то есть, «общим выводом о том, что всем представителям изучаемого множества принадлежит определенное свойство, сделанным на том основании, что это свойство принадлежит некоторым представителям этого множества» [13].

Фикция же представляет собой «особый вариант собственно-семантического высказывания, которое нельзя трактовать ни в качестве тождественно-истинной, ни в качестве тождественно-ложной формулы, поскольку у нее нет явной ссылки на внешние обстоятельства, на какие-либо эмпирические факты» [14].

Также следует выделить еще один критерий разграничения, связанный со степенью вероятности – возможность опровержения: если большинство презумпций могут быть опровергнуты ввиду вероятностного характера, способом, предусмотренным правовыми нормами, то фикция опровергнута быть не может, поскольку она и так представляет собою заведомо ложный факт.

Таким образом, опираясь на научные исследования в области правовых презумпций и фикций, которые представляют собой самостоятельный прием регулирования общественных отношений, можно

заклучить, что их отождествление, несмотря на их сходство, ни теоретически, ни практически не возможно. Презумпция и фикция в праве – самостоятельные категории, и сопоставляя, их друг другу, показывает разносторонность и сложность этих двух явлений.

Различия между рассмотренными понятиями предписываются особенностями самой природой рассматриваемых категорий. Правовая презумпция и фикция, являясь убедительным средством регламентирования общественных отношений, занимает важное место и в материальных, и в процессуальных отраслях права.

В рамках функционального подхода презумпции и фикции в полной мере наделены юридико-техническими характеристиками юридических конструкций, которые позволяют должным образом интерпретировать нормативные предписания. Необходимо также отметить, что они также выступают одновременно источником нового юридического знания, позволяя интегрировать накопленный опыт в действующее нормативно-правовое пространство.

Таким образом, исследование презумпций и фикций имеет важное научно-прикладное значение для административных процедурных правоотношений, поскольку только правильное понимание таких правовых категорий способствуют достижению позитивных социальных результатов, обеспечению определенности понятийного аппарата, функционирования публичной власти в надлежащем порядке, наиболее точному выражению государственной воли для последующего эффективного и открытого регулирования общественных отношений.

© Левченко В.Б., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 676.
2. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005. С.15.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С.7.
4. Каминская В.И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе. Изд. АН СССР. – М – Л., 1948. С.7.

5. Строгович М.С. Логика. М. Госполитиздат., 1949. С.207.
6. Левченко О.В. Презумпция в праве и уголовном процессе: гносеологические основы, научно-прикладная значимость // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. №31-1. Т. 3. 2011. С.382.
7. Цуканов Н.Н. О критериях правовой презумпции // Законотворческая техника в современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сб. ст. в 2-х т. Под ред. В.М. Баранова. Т.1. Н. Новгород, 2001. С.503 – 504.
8. Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1985. С. 6.
9. Словарь иностранных слов под ред. И.В. Лехина. 1964. С. 681 – 682.
10. Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1985. С.30.
11. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве. Горький, 1974. С.14.
12. Курсова О.А. Юридические фикции современного российского права: сущность, виды, проблемы действия / О.А. Курсова // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: НА МВД России, 2000. С.455.
13. Краткий словарь по логике. М. 1991. С. 66.
14. Панько К.К. Фикции в уголовном праве (в сфере законотворчества и правоприменении): Дис...канд. юрид. наук. Ярославль, 1998. С.34.



Георгиева Полина Александровна,
*заместитель начальника курса
факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Санкт–Петербургского университета МВД России*

Опыт создания и управления федеральной системой особо охраняемых природных территорий Канады

Аннотация: *охраняемые территории являются наиболее распространенной и наиболее важной стратегией сохранения биологического разнообразия повсеместно. В статье рассмотрен опыт создания и управления федеральной системой особо охраняемых природных территорий Канады. В Канаде преобладают отдаленные районы дикой природы, которые вносят важный вклад в сохранение природной среды. Рассмотрение механизмов создания и управления такими территориями может помочь обеспечить их естественное функционирование и предоставление важнейших экосистемных услуг.*

Ключевые слова: *особо охраняемые природные территории, национальный парк, управление, бореальный регион, федеральные агентства.*

Канада — федеративное государство, состоящее из 10 провинций и 3 территорий. Особо охраняемые природные территории (далее — ООПТ) занимают около 12,1% ее площади. Страна имеет устойчивые традиции природопользования, большое количество разновидностей ООПТ и серьезный опыт работы с частными ООПТ.

Канадская сеть охраняемых территорий в подавляющем большинстве расположена на государственных землях и управляется государственными учреждениями на федеральном и провинциальном уровнях.

Канада имеет историю управления охраняемыми территориями с момента создания своего первого национального парка (Банф) в 1885 году и первого провинциального парка (Алгонкин Онтарио) в 1893

году. Федеральное правительство учредило «Парки Канады» (тогда Отделение парков Доминиона) как государственную организацию охраняемых территорий в 1911 году. Национальные и провинциальные парки являются наиболее распространенными типами особо охраняемых природных территорий в Канаде, однако только в бореальном регионе (преобладание хвойных лесов) существует более 70 типов ООПТ, которые играют различные культурные и экологические роли. Баланс между различными ролями охраняемых территорий со временем изменился от рекреационной направленности к экологической. Одновременно с этим источник доминирующих угроз для ООПТ также изменился с внутренних источников, таких как высокая посещаемость, на внешние, включая чрезмерную застройку окружающего ландшафта, изменение климата и загрязнение воздуха.

На федеральном уровне непосредственной правовой основой для национальных охраняемых территорий является CNPA (Canada National Parks Act). В настоящее время это законодательство устанавливает стандарты работы для системы парков и для управления отдельными охраняемыми территориями. Примерно за 125 лет канадская федеральная система охраняемых территорий развивалась с общим успехом как в оперативном, так и в организационном плане в ответ на меняющуюся социальную среду.

Управление в Канаде можно определить как «взаимодействие между структурами, процессами и традициями, которые определяют, как осуществляется власть и ответственность, как принимаются решения и как граждане или другие заинтересованные стороны высказывают свое мнение». Управление осуществляется субъектами (правообладателями и заинтересованными сторонами), которые обладают властью, полномочиями и несут ответственность за достижение целей охраны ООПТ [1, с.7].

В полномочия губернатора Совет входят обязанности по созданию и расширению национального парка. Однако, только при условии, когда эти земли принадлежат федеральной Короне и получено разрешение на пользование национальным парком. Стоит отметить, что земля может быть изъята из национального парка только в тех случаях, когда в судебном порядке было установлено, что федеральная корона не имеет четкого правового титула или необремененного права собственности.

Система управления ООПТ Канады включает в себя более 20 федеральных и региональных агентств, для каждого из которых преду-

смотрен отдельный вид охраняемой территории. Особо охраняемая территория Канады считается созданной с момента установления официальных границ (отмети, что ранее для этого требовалось решение законодательного органа [2, с. 344]. Далее дается пять лет для того, чтобы утвердить план развития территории (management plan), в котором прописываются все нюансы, от зонирования до ограничения конкретных видов деятельности.

Федеральная система ООПТ, как отмечалось ранее, представлена федеральными агентствами (более 50% ООПТ находятся в их ведении). Наиболее известные - агентство «Окружающая среда Канады», которое занимается управлением заповедниками (дикая природа и водно-болотные угодья) и агентство «Парки Канады» (национальные парки). Также в систему управления входят органы власти провинций, местные органы и частные землевладельцы (процент управления данной категорией субъектов очень мал, не более 1,2 %).

Парки Канады получают финансирование от парламента как на капитальные, так и на разовые расходы. С целью создания или расширения национального парка или национальной морской заповедной зоны, а также для приобретения исторических объектов парламент создал новый счет парков и исторических мест. Другие источники дохода, разрешенные в соответствии с Законом об агентстве парков Канады, включают:

- выручка от реализации имущества в результате отчуждения или лицензирования имущества;
- поступления от сдачи в аренду или лицензирования недвижимого имущества;
- плата за услуги или пользование парковыми сооружениями.

Общее финансирование федеральных инициатив в области экологических исследований и управления сократилось в контексте инициатив по дерегулированию и сокращению дефицита примерно за два десятилетия, начиная с 1980-х годов. Соответственно, сократилась поддержка охраняемых территорий, что, наряду с передачей определенных обязанностей другим уровням государственного управления, вызвало резкую критику. С тех пор проблема финансирования экологических объектов так и не была разрешена [3].

Охраняемые территории Канады в большинстве случаев были созданы на государственных землях. Более 98 % системы ООПТ принадлежат государству.

Участие общин, местных жителей и других сторонних организаций для развития и сохранения ООПТ Канады поощряется. Однако, форма участия в основном консультативная в рамках некоторых вопросов (в основном политики и планирования) и не распространяется на операции по внедрению и управлению. Основа для такого подхода сформулирована в CNRA со ссылкой на возможности для участия общественности.

Также в Канаде существуют природные районы, которые не включены в систему национальных парков, но являются экологически значимыми. В таких случаях заключаются соглашения об управлении и природоохранные сервитуты. Долгосрочным планированием национальных парков, исторических объектов и морских заповедных зон занимается агентство «Парки Канады». По окончании периода, предусмотренного планом, проводится анализ достигнутого процесса.

Процесс учреждения ООПТ часто бывает длительным, что является следствием долгих переговоров и достижения консенсуса между государством и землевладельцами. Основным спорным вопросом является условие существенного ограничения в использовании земли.

Охраняемые территории в Канаде в подавляющем большинстве были созданы на землях, находящихся в государственной собственности, будь то исторические земли или земли, приобретенные для целей создания парков. Роль общества и частного сектора в Канаде крайне ограничена по сравнению с вкладом правительства, и даже более того, если принимать во внимание охраняемые морские районы.

Министр, отвечающий за парки Канады (в настоящее время министр окружающей среды), отвечает за администрацию, управление и контроль за национальными парками и с этой целью осуществляет ответственность за парки Канады и обеспечивает руководство ими. Управление парками Канады охватывает национальные парки и национальные морские заповедные зоны, а также национальные исторические объекты и другие программы охраны наследия, закрепленные за министром.

Таким образом, рассматривая опыт создания и управления федеральной системой особо охраняемых природных территорий Канады, необходимо произвести его сравнение с Российской Федерацией. В Канаде процесс создания ООПТ федерального значения довольно прост, необходимо установить границы ООПТ и после этого ООПТ

будет считаться официально созданным. В течение пяти лет после создания ООПТ необходимо разработать и утвердить план развития территории. В России процесс создания несколько сложнее. Создание ООПТ осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации, принимаемого по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. В Канаде управление федеральными ООПТ осуществляют федеральные агентства (сколько охраняемых территорий столько и агентств), в России же главное управление и координацию всех действий осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии. Финансирование в Канаде осуществляется Парламентом. При этом законодательство предусматривает и сторонние формы помощи, в России же все происходит из средств федерального бюджета.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что опыт создания и управления ООПТ Канады имеет как свои плюсы, так и минусы. Положительным является упрощенный процесс создания ООПТ и дальнейшее управление (оно более конкретизировано, поскольку на каждое новое ООПТ свое агентство для управления). Отрицательным моментом является финансирование, поскольку те виды стороннего финансирования, которые предусмотрены в законодательстве, могут оказывать пагубное воздействие на окружающую природную среду. В целом, отдельные пункты создания и управления необходимо внедрить в процессы координации особо охраняемых природных территорий России.

© Георгиева П.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дирден П., Роллинз Р. Парки и охраняемые территории в Канаде. Издательство Оксфордского университета: Дон Миллс, Онтарио, Канада, 2009 г. – 23 с.
2. Слокомб Д.С., Дирден П. Охраняемые территории и управление на основе экосистем. Издательство Оксфордского университета: Дон Миллс, Онтарио, Канада, 2009 г. - С. 342–370.
3. Контекст и возможности расширения охраняемых территорий в Канаде. URL: <https://www.mdpi.com/2073-445X/7/4/137> (Дата обращения: 05.01.2024).



Астафьев Иван Николаевич,
*преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России*

**Привлечение подозреваемых и обвиняемых, содержащихся
под стражей, к административной ответственности,
предусмотренной ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ**

Аннотация: *незначительная практика пресечения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ, совершаемых подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, не способствует их законопослушному поведению. Неоднократные нарушения подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, запретов (правил изоляции), за которые им было объявлено официальное предостережение, могут быть основаниями для привлечения подозреваемых и обвиняемых к административной ответственности, предусмотренной ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ.*

Ключевые слова: *подозреваемые и обвиняемые, неповиновение, воспрепятствование, официальное предостережение, административная ответственность.*

К числу обязанностей, возложенных на полицию федеральным закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, относятся содержание, охрана и конвоирование лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также конвоирование содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы осужденных и заключенных под стражу лиц.

Подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, содержащиеся под стражей, совершают различные административные правонарушения, в том числе в виде неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудников полиции, а также воспре-

пятствования исполнению ими служебных обязанностей. Вместе с тем в юридической науке и правоохранительной практике нет единого мнения по вопросу административной ответственности подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, за правонарушение в виде неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудников полиции и воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей.

Порядок содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений под стражей регламентирован федеральным законом №103-ФЗ от 15.07.1995 г., приказом МВД России № 950 от 22 ноября 2005 г., приказом Министерства юстиции РФ от 4 июля 2022 г. № 110. За невыполнение установленных обязанностей, к подозреваемым и обвиняемым могут применяться дисциплинарные меры взыскания: выговор; водворение в карцер или в одиночную камеру. Порядок общественного контроля за обеспечением прав человека в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, регламентирован федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ.

Подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, содержащиеся под стражей, нарушая режим в местах содержания под стражей либо за его пределами – во время конвоирования, проведения следственных действий или в суде, совершают различные административные правонарушения, в том числе в виде неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудников полиции и воспрепятствования исполнению ими служебных обязанностей, за которые, в соответствии с ч. 2. ст. 19.3 КоАП РФ, они не могут нести административное наказание, т.к. законодатель исключил административную ответственность «...лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и содержащихся под стражей» за «...неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника ... по обеспечению безопасности и охране этих учреждений, поддержанию в них установленного режима, охране и конвоированию осужденных (подозреваемых, обвиняемых)».

Правовой статус подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащиеся под стражей, определен Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ, и заключается в том, что они «... пользуются правами и свободами и несут обязанности, установ-

ленные для граждан Российской Федерации, с ограничениями, предусмотренными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». На необходимость выполнения обязанностей, установленных для граждан Российской Федерации, указал законодатель в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ, которая регламентирует принцип равенства перед законом – «Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Обязанности, установленные для граждан Российской Федерации, должны выполнять и лица, подвергнутые административному аресту. Так, в соответствии с федеральным законом от 26 апреля 2013 г № 67-ФЗ, лица, подвергнутые административному аресту, обязаны «...выполнять законные требования администрации и сотрудников места отбывания административного ареста, не препятствовать выполнению ими служебных обязанностей» за невыполнение которых наступает ответственность «...в соответствии с законодательством Российской Федерации». Необходимо отметить, что «... иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения», в соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ, «...подлежат административной ответственности на общих основаниях». В соответствии со ст. 33 федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «... иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Вместе с тем в юридической науке и правоохранительной (судебной) практике нет единого мнения по вопросу ответственности подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудников полиции и воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей. Судебные решения по привлечению подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, существенно отличаются. Так, при примерно одинаковом внешнем проявлении правонарушения в одном случае суд не усмотрел состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3

КоАП РФ - «...закрыл посторонним предметом смотровой глазок двери камеры, разорвал одеяло для изготовления верёвки, а когда сотрудники полиции с целью предотвращения чрезвычайного происшествия потребовали от него прекратить противоправные действия и перевели ... в другую камеру ... начал стучать в двери, выражаться нецензурной бранью, отказался выполнить требования сотрудников полиции прекратить противоправное поведение ...»¹, в другом случае суд квалифицировал такого рода деяние как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ - «...закрывал объектив видеокамеры, чем препятствовал осуществлению надзора с использованием видеотехники, тем самым допустил нарушение п. 3 Правил поведения подозреваемых и обвиняемых, утвержденных Приказом Министерства юстиции РФ от 14.10.2005 г. № 189 «Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы»»².

Изучение судебных решений в отказе о привлечении подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, в совершении преступлений к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.3 КоАП РФ, показало, что производство прекращалось на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ. Отсутствие состава административного правонарушения усматривалось судом в том, что неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции не было сопряжено с исполнением сотрудником полиции обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности (выделено нами) и в том, что данные правоотношения регулируются специальными нормами - Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (выделено нами). Судебные органы игнорировали такие формы проявления административного правонарушения как воспрепятствование исполнению служебных обязанностей сотрудниками полиции.

Обратимся к научным публикациям по вопросу административной ответственности лиц, содержащихся под стражей. Существует три различных точки зрения. Первая точка зрения - если правонару-

¹ Решение суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры № 12-262/2020 5 72/2020 от 23 июня 2020 г. по делу № 12-262/2020. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.01.2024)

² Постановление Кудымкарского городского суда Пермского края от 29.07.2020 по делу № 5-1090/2020. // СПС КонсультантПлюс.

шение совершило лицо, содержащееся под стражей, то оно должно нести только дисциплинарную ответственность, т.е. КоАП РФ на них не распространяется. Вторая точка зрения - лица, содержащиеся под стражей, являются особыми субъектами, на них распространяется административная ответственность, но только в неурегулированной части. Так, В.А. Поникаров считает, что осужденных необходимо привлекать к административной ответственности по таким составам, как: оскорбление, дискриминация, побои, экстремизм, распитие спиртного [1, с.340]. Третья точка зрения - лица, содержащегося под стражей, не рассматриваются в качестве специального или особого субъекта. Отсюда следует, что привлечение лица, содержащегося под стражей, к административной ответственности не исключает привлечение его и к дисциплинарной ответственности. Эта точка зрения подтверждается содержанием ст. 1.8 КоАП РФ (Действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве) - лица, содержащиеся под стражей, подлежат административной ответственности на общих основаниях, как и все граждане Российской Федерации. Кроме того, в Кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 02.03.2022 № 51-КАД21-12-К8 указано на то, что «...привлечение к дисциплинарной ответственности лиц, подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении преступлений, преследует отличную от иных видов ответственности цель: обеспечение установленного законом режима в местах содержания под стражей, следовательно, принцип, изложенный в части 1 статьи 50 Конституции Российской Федерации (Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление), не может, безусловно, распространяться на законодательство о привлечении названных лиц к дисциплинарной ответственности». Дисциплинарная ответственность, по мнению А.Г. Можаяева, не является частью системы публичного права, где отношения строятся по схеме «государство - человек», ответственность устанавливается законодателем, компетентные государственные органы к ней привлекают, ее устанавливают и реализуют [2, с.127].

Акцентируя внимание на то, что подозреваемые, обвиняемые и осужденные, не являются специальными субъектами, В.А. Поникаров утверждает, что за административные правонарушения они «... могут привлекаться к административной ответственности на общих основаниях, то есть так же, как и все граждане Российской Федерации без

исключения» [3]. На основании того, что теория права разделяет административную и дисциплинарную ответственность, В.А. Поникаров, С.В. Поникаров делают вывод о том, что разные виды ответственности обуславливают и разные наказания [4, с.44]. В этой связи, ученые развивают мысль, «...привлечение подозреваемых и обвиняемых к административной ответственности не исключает привлечения их и к дисциплинарной ответственности».

На основании того, что ст. 1.4 КоАП РФ установлено равенство всех физических лиц вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; а также, что КоАП РФ и иные нормативные правовые акты не содержат норм, относящих подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, к специальным субъектам административного права, Н.В. Румянцев и В.В. Горовой считают, что подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений могут и должны привлекаться к административной ответственности [5, с.211].

Изучая специфику привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, содержащихся в следственных изоляторах, Л.В. Мазалева пришла к выводу о том, что «...эффективность дисциплинарной практики зависит от наличия четкой системы классификации нарушений режима ... содержания под стражей, так как отсутствие нормативного закрепления вида взыскания за дисциплинарный проступок может повлечь за собой необоснованное искажение и субъективное отношение сотрудников администрации в каждом конкретном случае» [6, с.83].

Перечисленные в Правилах внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (приказ МВД России от 22.11.2005 № 950) обязанности, запреты и деяния, за которые подозреваемые и обвиняемые несут дисциплинарную ответственность (выговор, водворение в одиночную камеру или карцер) проанализированы нами на предмет наличия в них объективных сторон административного правонарушения.

К административным правонарушениям, предусмотренным ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ, считаем целесообразным отнести *нарушения обя-*

занностей¹ в виде «невыполнения законных требований администрации ИВС» и «препятствия сотрудникам ИВС, а также иным лицам, обеспечивающим порядок содержания под стражей, в выполнении ими служебных обязанностей» а, также **неоднократное нарушение запретов (правил изоляции)²** - без разрешения администрации ИВС выходить из камер и других помещений ИВС; снимать со стен камер информацию об основных обязанностях и правах подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в ИВС; оклеивать стены, камерный инвентарь бумагой, фотографиями, рисунками, вырезками из газет и журналов, наносить на них надписи и рисунки; при движении по территории ИВС выходить из строя, разговаривать, заглядывать в смотровые глазки, установленные в дверях, поднимать какие-либо предметы, нажимать кнопки тревожной сигнализации; выбрасывать что-либо из окон, взбираться на подоконник, высовываться в форточку, подходить вплотную к смотровому глазку, установленному в двери, закрывать смотровой глазок.

Для того чтобы сотрудники изоляторов временного содержания имели возможность документально подтверждать неоднократность нарушений запретов (правил изоляции) подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, считаем целесообразным разрешить сотрудникам полиции изоляторов временного содержания объявлять нарушителям официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений. В этой связи предлагаем дополнить перечни категорий должностных лиц, уполномоченных объявлять официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения (приложение 3 к приказу МВД России от 04.03.2020 № 119) категорией «сотрудники полиции изоляторов временного содержания, охраны и конвоирования задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц».

¹ П. 1. Правил поведения подозреваемых и обвиняемых, приложение № 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, приказ МВД России от 22.11.2005 № 950.

² П. 3 Правил поведения подозреваемых и обвиняемых, приложение № 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, приказ МВД России от 22.11.2005 № 950.

Необходимо отметить, что использовать дисциплинарные наказания в виде водворения в одиночную камеру или карцер, необходимо в том случае, если в отношении подозреваемых и обвиняемых, совершивших административные правонарушения, посягающие на права граждан (ст. 5.61, ст. 5.62 КоАП РФ), на здоровье населения (ст. 6.1.1 КоАП РФ), на собственность (ст. 7.17, ст. 7.27, ст. 7.27.1 КоАП РФ) от пострадавших - сокамерников заявления не поступило.

Объективность надзора и контроля в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, на основании п. 33. Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и приказа МВД России от 03 ноября 2023 г. № 825, обеспечивается применением аудиовизуальных, электронных и иных технических средств.

Кроме того, следует использовать имеющиеся возможности для снижения материальных и служебных затрат на доставку подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, в судебные органы. При подготовке и проведении судебных заседаний по административным делам приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 2015 г. № 401 разрешено применение видеоконференц-связи.

Выводы.

1. Подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений не являются специальными субъектами, поэтому наряду с дисциплинарной ответственностью могут привлекаться к иным видам юридической ответственности.

2. Нормы, регулирующие административную ответственность подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, могут применяться одновременно с мерами дисциплинарной ответственности.

3. Неоднократные нарушения подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, запретов (правил изоляции), при имеющемся официальном предостережении о недопустимости действий, создающих условия для совершения административных правонарушений, могут быть квалифицированы как административные правонарушения, предусмотренные ч. 1. ст. 19.3 КоАП РФ.

© Астафьев И.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Поникаров В.А. Особенности административной ответственности осужденных к лишению свободы // Человек: преступление и наказание. — 2022. Т. 30. — № 3. — С. 336-344.
2. Можяев А.Г. Анализ соотношения дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц // Вестник Томского государственного университета. — 2013. — № 374. — С. 127.
3. Поникаров В.А. Административно-юрисдикционный процесс в пенитенциарной системе России и зарубежных стран (организационно-правовые аспекты): монография. Рязань: Академия ФСИН России. — 2009. — С. 212.
4. Поникаров В.А., Поникаров С.В. Деятельность сотрудников спецназа уголовно-исполнительной системы, связанная с привлечением подозреваемых, обвиняемых и осужденных к административной ответственности // Административное право и процесс. — 2020. — № 5. — С. 44.
5. Румянцев Н.В., Горовой В.В. Административная ответственность подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Вестник Московского университета МВД России. — 2019. — № 2. — С. 211.
6. Мазалева Л.В. Специфика привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, содержащихся в следственных изоляторах // Уголовно-исполнительное право. — 2016. — № 2(24). — С. 83.



Ахметова Ирина Николаевна,
*старший преподаватель
кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел
Восточно-Сибирского института МВД России*

Вопросы административной ответственности юридических лиц за нарушение миграционного законодательства

Аннотация: *административные наказания, предусмотренные за нарушение законодательства, связанного с учетом иностранных граждан несоразмерны тяжести совершенного деяния. Юридические лица несут одинаковую административную ответственность как за неисполнение обязанности по осуществлению миграционного учета, так и за не своевременную подачу соответствующего уведомления. Все это может привести к непосильным для юридического лица обременениям, которые могут повлечь серьезные последствия. Автор приходит к выводу, что внесение изменений в действующее законодательство будет направлено на исключение чрезмерного ограничения прав предпринимателей при привлечении к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства.*

Ключевые слова: *предпринимательская деятельность, административные правонарушения, административное наказание, несоразмерность наказания.*

Развитию предпринимательской деятельности в нашей стране уделяется пристальное внимание. Несмотря на то, что в последние годы были предприняты значительные меры, направленные на развитие конкурентной бизнес - среды, предприниматели, по-прежнему, сталкиваются с множеством проблем.

Структурный анализ предпринимательской деятельности свидетельствует о том, что предпринимательство, в основном, сфокусировано на сфере торговли, оказании услуг, организации общественного питания. Производственное предпринимательство относится к бизне-

су, вызывающее наибольшие сложности, поскольку таким предприятиям гораздо сложнее привлечь клиентов, чем крупным компаниям. Отсутствие достаточных средств не позволяет в должной мере осуществить рекламный и маркетинговый ход. С новыми, не крупными предпринимателями неохотно ведут дела потенциальные клиенты, поскольку не уверены в длительности коммерческих отношений и качестве соответствующего обслуживания. Трудности у малых и средних предпринимателей связаны с наймом сотрудников, так как им трудно конкурировать с зарплатами и льготами, которые предоставляют крупные предприниматели.

Еще одним аспектом, требующим решения, является вопрос совершенствования административной ответственности юридических лиц. Размеры административных штрафов, явно не соответствуют тяжести совершенного деяния, поскольку могут повлечь прямую угрозу банкротства предприятия (ведь уплатив административный штраф, еще необходимо выплатить заработную плату, оплатить аренду и др.). Как отметил Кононов П.И. «институт административной ответственности не может рассматриваться в качестве панацеи от любых нарушений законодательства субъектами правовых отношений различной отраслевой принадлежности» [1, с. 29].

Одним из таких примеров, является несоразмерность наказания за нарушения порядка осуществления миграционного учета. Законодательством Российской Федерации установлены достаточно сжатые сроки постановки на учет иностранных граждан. Особенно это касается предприятий, оказывающих гостиничные услуги, стационарные медицинские услуги и др., когда срок сокращен до одних суток.

Конечно, есть возможность передачи указанных сведений посредством входящих в состав сети средств электросвязи. Но если предприниматель, только начал свою деятельность, связанную с предоставлением гостиничных услуг, и не успел заключить соглашение с органами миграционного учета, предоставление соответствующего уведомления должно быть осуществлено непосредственно. Учитывая удаленность расположения от органов учета, в указанные сроки, осуществить данные действия представляется достаточно проблематично.

Еще одной особенностью ответственности за нарушение порядка осуществления миграционного учета является то, что ответственность наступает в отношении каждого мигранта. Частью 5 статьи 4.4. Кодекса об административных правонарушениях Российской Феде-

рации (далее – КоАП РФ) закреплено, что за два и более однородных нарушения, выявленных в ходе одного контрольного (надзорного) мероприятия, ответственность наступает как совершение одного. Однако данная статья не распространяется на правило, связанное с учетом иностранных граждан, поскольку «является общей нормой и не может изменять специальное регулирование»¹.

Кроме того, суды крайне редко по аналогичным делам, заменяют административный штраф, на предупреждение, обосновывая это пренебрежительным отношением предпринимателей к выполнению своих обязанностей. Отнесение их к малому и среднему бизнесу, не является безусловным основанием для такой замены.

Как было указано ранее, ответственность на нарушение миграционного учета наступает в отношении каждого мигранта. Учитывая особенности административной ответственности субъектов малого и среднего бизнеса, административный штраф по одному постановлению (первому), может быть заменен на предупреждение. Однако, в отношении других постановлений, за аналогичное нарушение, выявленное в ходе одной проверки, данное правило уже не будет применено, а будет иметь место повторность совершенного деяния.

Другой особенностью административной ответственности в сфере миграции является то, что принимающей стороной может выступать юридическое лицо, которое предоставило жилое помещение иностранцу для проживания, а также юридическое лицо, у которого мигрант работает. Принципиальная разница заключается в сроках постановки и снятия с миграционного учета.

Если иностранец выбывает из организации, которая оказывает ему гостиничные услуги, подать соответствующее уведомление о его убытии необходимо в срок не позднее 12 часов рабочего дня, следующего за днем убытия.

Абсолютно противоположная будет ситуация, когда иностранный гражданин осуществлял трудовую деятельность в указанной организации и фактически в ней проживал. Гостиница в данном случае выступает не как юридическое лицо, которое предоставило гостиничные услуги, а как организация, в которой иностранец трудился и фактически проживал, т.е. иностранный гражданин не проживал в гостинице на условиях оказания ему услуг по проживанию. В данной ситуации не устанавливаются сроки подачи уведомления (не позднее 12 часов

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2023 г. № 306-ЭС22-23464 по делу № А72-11089/2021

рабочего дня, следующего за днем убытия) о снятии с миграционного учета, а действует общее правило – семь дней.

Необходимо также отметить и то обстоятельство, что размер административного наказания не дифференцирован в зависимости от того, имело ли место не уведомление о постановке или снятии с учета, или было нарушение сроков подачи такого уведомления [2, с. 15].

Указанные нюансы не всегда правильно оцениваются контролирующими органами, в отношении организации возбуждается административное производство¹. Юридическое лицо вынуждено обжаловать данные действия, тратя при этом дополнительные финансовые ресурсы и драгоценное время. Все это так же не способствует улучшению предпринимательской активности.

Широкомасштабные реформы, проводимые нашим государством, направлены на преодоление препятствий на пути развития малого и среднего предпринимательства, а также на создание эффективного механизма защиты прав предпринимателей. Важным шагом по устранению препятствий на пути развития бизнеса, является дальнейшее совершенствование соответствующего законодательства, в части сокращения проверок, наряду с их жестким регулированием, а также конкретизации вопросов административной ответственности в указанной сфере общественных отношений.

© Ахметова И.Н., 2024

Список цитируемой литературы

1. Кононов П.И. О некоторых актуальных направлениях модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности // Вестник Омской юридической академии. – 2017. Том 14. – № 4. – С. 29.

2. Ахметова И.Н. Некоторые особенности привлечения к административной ответственности за неисполнение обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета [Электронный ресурс] // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. №2 (16). – С.15.

¹ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 5 июля 2023 г. по делу № А83-4128/2022: URL // <https://sudact.ru/> (дата обращения 25 января 2024 г.).



Джафарова Афгана Алигусейновна,
преподаватель кафедры профессиональной подготовки
Уфимского юридического института МВД России

**Административная ответственность
за проведение треш-стримов в Российской Федерации:
актуальность внесения поправок в законодательство**

Аннотация: в статье рассматривается явление треш-стриминга, делается попытка установить причину популярности треш-контента, возможные последствия сохранения популярности такого контента, особенно, среди несовершеннолетних лиц. В этой связи исследуется пакет поправок по ужесточению ответственности за подобные трансляции, в особенности, дополнения в ст. 13.15 КоАП РФ. Особое внимание обращается на продолжающиеся процессы трансформации законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: треш-стрим, контент, единый реестр запрещенной информации, психологически уязвимые лица, административная ответственность, конфискация оборудования, штраф.

Быстрое развитие интернет-технологий в настоящий момент привело к существованию самого разнообразного контента, на любой запрос пользователя. Изначально ориентированное на решение узкоспециализированных научных задач [1, с.96], сегодня интернет-пространство во многом обращено к развлекательному контенту, при этом понятие «развлечение» у пользователей может быть кардинально разным.

Так, одним из популярных веяний в настоящее время являются стримы. Стрим (от англ. слова stream – поток) представляет собой онлайн-трансляцию на различную тематику (иногда без тематики), которую могут видеть неограниченное количество пользователей. Важной составляющей стриминга является возможность монетизировать (то есть получить доход) данную деятельность, что обычно коррелирует с количеством пользователей и их активностью, охватами, донатами.

тами (пересылаемыми денежными средствами) стримеру, то есть автору стрима.

С целью получения как можно большего дохода, и, опосредованно, популярности, стримеры привлекают внимание различными способами. Таким образом, сформировался особый вид контента – треш-стримы (от англ. слова trash – мусор), которые выражаются в трансляции жестокого обращения в отношении самого автора контента, окружающих людей, животных, в осуществлении иных действий, сопряженных с насилием.

Исследователи [2, с.137] говорят о крайней специфичности подобного контента. Но важно здесь также отметить и специфичность публики подобных трансляций, их активную роль – зачастую вознаграждение автора происходит за осуществление определенного действия, запрошенного зрителем. То есть зритель формирует свою волю, отдает виртуальный запрос на осуществление действия, которое реализуется автором треш-стрима. Изначально, таким образом, предполагается участие в насилии и иных социально неодобряемых (а иногда напрямую противоправных, преступных) действиях двух сторон – зрителя и исполнителя.

Треш-стримы, основанные на элементах жестокости, садизма и иных социально неодобряемых действий, могут представлять опасность как с точки зрения нравственности [3, с.41], так и с психологической точки зрения по нескольким аспектам:

1) Травматичные впечатления: люди, особенно несовершеннолетние лица, подвержены риску развития психологической травмы при наблюдении подобных сцен;

2) Десенсибилизация и эмпатическая утомляемость: наблюдение (особенно на регулярной основе) насилия может привести к десенсибилизации – потере чувствительности и сопереживания другим людям (эмпатии);

3) Повышение уровня стресса и тревоги – наблюдение за насилием и жестокостью может вызвать у зрителей стресс и тревожные реакции. Это может оказать негативное влияние на психическое здоровье и общее благополучие личности;

4) Моделирование агрессивного поведения – треш-стримы, содержащие элементы насилия, могут влиять на зрителей, моделируя агрессивное поведение и формируя неправильные представления о социальных нормах;

5) Потенциальные последствия для участников – участники треш-стримов, как авторы, так и зрители, могут столкнуться с негативными психологическими последствиями, такими как ощущение вины, стыда или депрессии, а также с социальным неодобрением, в том числе в виде привлечения к административной и уголовной ответственности.

Наиболее важным является то, что эти эффекты могут быть усугублены ввиду доступности интернет-ресурсов разным категориям лиц, в том числе, наиболее психологически уязвимых – несовершеннолетних лиц, лиц с неустойчивой психикой, излишне эмоциональных лиц и т.д.

Таким образом, правовое регулирование треш-стримов также должно рассматриваться с точки зрения защиты психологического благосостояния общества, общего социального посыла (по какой причине в обществе вообще популярен такой контент и что сделать, чтобы снизить интерес к подобным трансляциям?).

Ужесточение ответственности за распространение такого контента – это один из самых действенных способов снижения подобного интереса [4, с.90]. Так, в России был представлен пакет законопроектов, направленных на регулирование треш-стримов. Основные моменты включают:

1) запрет «треш-стримов» – законопроекты предусматривают запрещение распространения «треш-стримов» – онлайн-трансляций с элементами жестокости, садизма и мучений с целью заработка на донатах;

2) создание единого реестра запрещенной информации – фото- и видеоматериалы с изображением противоправных деяний должны войти в единый реестр сайтов с запрещенной информацией;

3) саморегулирование социальных сетей – предусматривается возможность введения элементов саморегулирования социальных сетей с обязательством мониторинга для выявления незаконного контента;

4) административная ответственность – применяется в отношении лиц, распространяющих материалы с противоправными деяниями. Предусмотрены штрафы и конфискация оборудования, предполагается реализовать в виде дополнения к уже действующей статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ);

5) уголовная ответственность – в Уголовный кодекс Российской Федерации может быть внесено обстоятельство, отягчающее наказание, за совершение преступлений с публичной демонстрацией, уже сточена ответственность за преступления, совершенные в рамках «треш-стрима».

В настоящий момент (по состоянию на 22 января 2024 года) Законопроект № 506241-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления ответственности за проведение трансляций в интернете, сопряженных с совершением противоправных деяний)¹ рассматривается Государственной Думой в первом чтении.

В случае принятия данного законопроекта ст. 13.15 КоАП РФ будет дополнена частью 12, которая вводит административную ответственность для лиц, распространяющих в интернете фото- и видеоматериалы с изображением противоправных деяний, совершенных с жестокостью, их последствий, а также призывы к совершению указанных деяний. Размер штрафа составит для граждан от 200 тыс. до 600 тыс. рублей, для должностных лиц – от 300 тыс. до 700 тыс. рублей. Дополнительно предусматривается конфискация оборудования для изготовления таких материалов.

Подобные дополнения в КоАП РФ кажутся своевременными и актуальными – прежде всего, ввиду реально существующего общественного запроса на регулирование подобной деятельности, а также ввиду необходимости привлечения к ответственности обеих сторон стрима – зрителя, дающего задание стримеру, и, собственно, самого стримера.

Важно отметить, что последующая реакция общества, обсуждение вопросов свободы выражения человека и меры по борьбе с подобным контентом могут стать предметом активных дебатов и дополнительных изменений в законодательстве. На данный момент предложенные депутатами Государственной Думы и сенаторами Рос-

¹ Законопроект № 506241-8 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности за проведение трансляций в интернете, сопряженных с совершением противоправных деяний) // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»), URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/506241-8> (дата обращения: 22.01.2024)

сийской Федерации поправки в КоАП РФ кажутся исчерпывающими и необходимыми к принятию.

© Джафарова А.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Доржиева А. В. К вопросу о социокультурных функциях интернета // Вестник Бурятского государственного университета. – 2011. – № 14. – С. 95-98.
2. Рахманова Е. Н., Берестовой А. Н., Цветков П. В. Треш-стрим - форма сетевой агрессии: уголовно-правовой анализ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 1 (97). – С. 137-143
3. Абрамович Е. О. Стрим как угроза здоровью населения и общественной нравственности // Общество: политика, экономика, право. – 2022. – № 1 (102). – С. 41-44
4. Полунина Е.Н. Проблемы законодательного регулирования ответственности за «треш-стрим» в Интернете // Закон и право. – 2021. – № 3. – С. 90-91.



Медведев Богдан Александрович,
*аспирант кафедры административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Саратовской государственной юридической академии*

**Отдельные вопросы правового регулирования
оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности
органов исполнительной власти**

Аннотация: *актуальность исследования вопросов правового регулирования оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности обусловлена реформированием механизма осуществления государственного контроля (надзора), которое впервые привело к законодательному закреплению такой оценки. Указанным обстоятельством обуславливается и научная новизна исследования, поскольку необходима выработка подходов, направленных на совершенствование данного механизма, включая повышение уровня систематизации законодательства о государственном контроле (надзоре) и учет показателей оценивания, которые нормативно не отражены.*

Ключевые слова: *правовое регулирование, оценка эффективности, контрольно-надзорная деятельность, исполнительная власть, государственное управление.*

Оценка эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти является важнейшим направлением государственного управления в современном Российском государстве. Особую важность проведению такой оценки придает тот факт, что от надлежащей организации государственного контроля (надзора) зависит состояние режима законности в той или иной сфере или отрасли государственного управления, соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Длительное время законодательство о государственном контроле (надзоре) было ориентировано на то, чтобы сформулировать процессуальные правила данной деятельности, придать проводимым органами исполнительной власти

проверкам строго регламентированный вид, устранить их бессистемность и дать возможность субъектам предпринимательства функционировать в отсутствие административных барьеров.

Однако история его развития в части принятых в 2001 и 2008 г. законов свидетельствует о несовершенстве подхода законодателя к правовой организации данной деятельности. Это вполне объяснимо с точки зрения того, что потребность в нем возникла в связи с формированием в постсоветской России рыночной экономики, в то время как до рыночных преобразований в условиях монополии государственного сектора экономики целесообразность регламентации подобных процедур в отношении хозяйствующих субъектов отсутствовала. Поэтому не было и научно обоснованной концепции государственной политики в отношении контрольно-надзорной деятельности и ее нормативно-правового закрепления. Устранение данного пробела стало насущной задачей высших органов государственной власти, которая имеет перманентный характер. Реформа контрольно-надзорной деятельности продолжается и в настоящее время, поскольку в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» за относительно небольшой период его действия был внесен комплекс изменений и дополнений через принятие 11 федеральных законов.

Одним из концептуальных отличий нового контрольно-надзорного законодательства является введение комплекса правил, устанавливающих оценку эффективности государственного контроля (надзора). Подобные правила существовали и раньше, однако были определены на уровне подзаконного регулирования Постановлением Правительства РФ, что не отражало значение данной оценки для всей системы государственного контроля (надзора) и механизма государственного управления в целом. При этом необходимо отметить некоторые особенности такой оценки в контексте определения эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Во-первых, оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности получила централизованное законодательное основание, в то время как отсутствует какое-либо федеральное законодательство, устанавливающее общие принципы, порядок и критерии оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти без учета их отраслевой или межотраслевой специализации.

Во-вторых, оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности в равной степени охватывает и федеральные, и региональные органы исполнительной власти. Если говорить о порядке оценивания органов исполнительной власти вне зависимости от выполняемых ими функций государственного управления, то он установлен лишь для региональных органов. Новелла контрольно-надзорного законодательства показывает некоторые перспективы возможного охвата механизмами оценки эффективности всей системы федеральных органов исполнительной власти, чего действующее нормативно-правовое регулирование не предусматривает.

В-третьих, оценка эффективности государственного контроля (надзора) затрагивает не все органы исполнительной власти. Она рассчитана на «контрольные (надзорные) органы». Данная специфичная для законодательства и административно-правовой науки формулировка охватывает не только федеральные службы как органы, специально уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), но и на федеральные министерства, федеральные агентства и региональные органы исполнительной власти, предназначение которых предполагает выполнение соответствующих функций. Несмотря на то, что законодатель изначально отказался от идеи централизованного регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, использование функционального подхода является положительным сигналом, дающим основания полагать возможным расширение перечня функций государственного управления, реализация которых будет подлежать оцениванию в перспективе, включая функции оказания государственных услуг и управления государственным имуществом.

Нельзя сказать, что до урегулирования оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в новом законодательстве о государственном контроле (надзоре) отсутствовали какие-либо научные наработки относительно совершенствования критериев и механизма такого оценивания. Напротив, выработка соответствующих идей была предметом научных изысканий ряда известных научных коллективов. В первую очередь, необходимо отметить труды В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой, которыми последовательно разрабатываются и отстаиваются идеи совершенствования порядка оценивания эффективности контрольно-надзорной деятельности. На этапе действия прежнего контрольно-надзорного законодательства ими было пред-

ложено руководствоваться при осуществлении государственного контроля (надзора) комплексом показателей, определяющих его эффективность с позиции предупреждения нарушения обязательных требований, предотвращения, минимизации и возмещения причиненного вреда, а также с точки зрения результатов нескольких уровней (непосредственных, конечных и промежуточных). В данном случае также отмечается важность учета издержек предпринимательского сообщества и государства, обусловленных осуществлением контрольно-надзорной деятельности, а результатом претворения в действительность данного подхода должно стать установление баланса в механизме оценивания, что в итоге может способствовать получению социально полезных результатов [1, с. 41]. На этапе реализации действующего контрольно-надзорного законодательства ими высказывается идея о необходимости расширения перечня ключевых показателей, на которых построено оценивание эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) за счет индикаторов, ориентированных на учет интересов физических лиц, включая частоту их столкновения с рисками причинения вреда, их оценку уровня защищенности от таких рисков [2, с. 282].

С.М. Зырянов и А.В. Калмыкова обращают внимание на такой аспект рассматриваемого вопроса, как оценка эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) по предупреждению нарушений обязательных требований, что предполагает анализ показателей, указывающих на их выявляемость и на размер причиненного ими вреда охраняемым законом ценностям, а также результатов социологических исследований для соотнесения их с отраженными в докладах этих органов сведениями [3, с. 62].

Следует отметить, что результаты научных исследований слабо отражаются на результатах законотворческого процесса по рассматриваемому вопросу. Законодательная власть руководствуется собственными наработками, затрагивающими оценку эффективности функционирования контрольно-надзорных органов, что в итоге привело к закреплению в действующем законодательстве концепции, согласно которой оценка эффективности должна производиться на основе ключевых и индикативных показателей, выраженных на уровне общих требований. Сами же показатели для конкретных видов государственного контроля (надзора) должны определяться Правитель-

ством РФ (ключевые показатели) и профильными органами исполнительной власти (индикативные показатели).

Любой подход к оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности имеет право на существование, в том числе и утвержденный законодателем, особенно если практика его реализации покажет позитивную динамику в данной области в виде реального снижения уровня нарушений обязательных требований, издержек государства и хозяйствующих субъектов, предотвращения вреда и восстановления положения, существовавшего до его причинения, повышения уровня защищенности интересов граждан и организаций. Однако выраженный в контрольно-надзорном законодательстве подход имеет очевидный недостаток, поскольку до сих пор оно не является полностью систематизированным. Ранее названный Закон, по сути, является законом об отдельных видах контроля (надзора), поскольку на значительное количество иных его видов он не распространяется. Разработка правовых требований к оценке эффективности каждого в отдельности вида контрольно-надзорной деятельности, не охваченных данным Законом, представляет собой трудоемкий процесс. Несомненно, полностью систематизированное законодательство о государственном контроле (надзоре) обеспечило бы единство методик оценивания и приведение их в систему, что может рассматриваться как перспективное направление нормотворческой политики государства.

© Медведев Б.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41.
2. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. – С. 282.
3. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 62.



Белоусова Виолетта Викторовна,
*ассистент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

К вопросу о рациональном использовании земель

Аннотация: *рациональное использование земель находится под пристальным контролем и надзором органов государственной власти РФ. Прежде всего это обусловлено ценностью ресурса. Для регулирования всех категорий земель принимаются законы, устанавливающие основы землеустройства, которые позволяют не только сохранить почву, но и получить максимальную выгоду от их использования. Кроме того, в связи с несовершенством правового регулирования земельных отношений, возникает потребность в установлении дополнительных мер в зависимости от показателей качества их использования.*

Ключевые слова: *рациональное использование, административная ответственность, административные правонарушения, обременение.*

Одной из актуальных проблем в Российской Федерации на сегодняшний день является рациональное использование земель, так как в первую очередь оно связано с жизнедеятельностью и производством продуктов питания, а процессы, ухудшающие ее состояния, представляют угрозу безопасности государства [2].

Согласно статистической отчетности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по состоянию на 1 января 2023г. площадь нарушенных и деградированных земель превышает 1 млн. га. На данных территориях происходят процессы, приводящие к изменению функций почвы как элемента природной среды, а также отмечаются количественные и качественные ухудшения свойств и режимов. Этим процессам способствуют ряд причин, которые можно разделить на два блока: связанные с результатом деятель-

ности человека и связанные с природно-антропогенным воздействием. При исследовании вопроса рационального использования земель уделим внимание первому блоку.

Законодательством Российской Федерации предусмотрено семь категорий земель, в соответствии с которыми осуществляется распределение земельного фонда. Основываясь на статистических данных Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, ежегодное уменьшение площади наблюдается среди земель сельскохозяйственного назначения. Этому способствует ряд проблем: неправильное использование, перевод земель из одной категории в другую, необеспечение защиты от негативных воздействий природного и техногенного характера. Безусловно, законодателем установлены меры ответственности, к примеру, за использование земельного участка не по целевому назначению или же за невыполнение обязанностей по рекультивации и мелиорации земель. Однако этого недостаточно для сохранения плодородия почв и рационального использования земель, о чем свидетельствуют ежегодные статистические данные об увеличении количества выявленных правонарушений. При этом нельзя их оценивать в отрыве от применения современных методов выявления противоправного поведения, а также законодательного регулирования. Ярким примером в данном случае будет служить количественные показатели выявленных правонарушений начиная с 2022г.

Согласно данным судебной статистики административных правонарушений и сведениям Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии о государственном земельном надзоре, отмечается существенное уменьшение количества рассматриваемых дел и выявленных нарушений земельного законодательства в период с 2022г. Это обусловлено действием Постановления Правительства № 336 от 10.03.2022г., в соответствии с которым проведение внеплановых проверок осуществляется только в случае угрозы причинения вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства. При этом отметим, что в 2022г. контрольно-надзорными органами выявлено на 40% меньше административных правонарушений в области земельных отношений по сравнению с 2020г. по 2021г. Поэтому необходимо учитывать характер и последствия совершаемых административных правонарушений, касающихся перевода зе-

мель из одной категории в другую, невыполнения обязанностей по рекультивации и мелиорации земель, порчи земель и использования земель по целевому назначению, поскольку не привлечение виновных лиц к административной ответственности порождает безнаказанность и вседозволенность.

Обращая внимание на положение статьи 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внимание привлекает содержащиеся в ней два различных мероприятия: рекультивация и мелиорация, отличающихся между собой временными и материальными затратами, целями и, соответственно, результатом. Основанием административной ответственности, в том числе за нарушения в области земельных отношений, являются неправомерные деяния [1, с. 57]. В связи с этим обратим внимание на объективную сторону правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая заключается в невыполнении или несвоевременном выполнении обязанностей по рекультивации земель и осуществлении мелиоративных мероприятий [4].

Как уже было отмечено, рациональное использование сопряжено с проведением контрольных (надзорных) мероприятий. Благодаря этим действиям обеспечивается рациональное использование природных ресурсов, а процедура учета и контроля становится максимально прозрачной и открытой. При этом в действующем законодательстве отсутствует механизм определения степени деградации, который позволил бы при помощи индикаторных показателей оценить плодородие почв не только в отношении земель сельскохозяйственного назначения, но и иных категорий.

Помимо изложенного, реализация рационального использования земель должна осуществляться в отношении базовых показателей: экономического, экологического, технологического и социального [3, с.175].

К максимальному уровню рационального использования земель можно прийти при комплексном взаимодействии воздействия санкций, превентивных и обеспечительных мер. Принимая во внимание, что административным наказаниям присущ принцип индивидуализации, то профилактические меры первоначально должны быть направлены на личность, а только потом на социальное окружение. Дей-

ственным средством предупреждения правонарушений в области земельных отношений способно стать правовое воспитание, подкрепленное административно-правовыми ограничениями и превентивными мерами, выражающимися в снижении риска совершения правонарушений в области земельных отношений.

Обеспечительной мерой может служить обременение, под которыми рассматривается залог недвижимости, транспорта и иного другого имущества. Так, при предоставлении земли в собственность физическим и юридическим лицам, органы государственной власти накладывают обременение на другое имущество будущего собственника. Такое имущество будет выступать гарантом и обеспечением надлежащего исполнения обязанностей по использованию и охране земли, в том числе при исполнении постановлений о привлечении к административной ответственности. Таким образом, лицо, получившее в собственность землю, отвечает своим имуществом, т.е. обеспечивает компенсацию совершенного в будущем своего противоправного деяния.

Применение института обременения позволит разрешить вопрос не только по исполнению постановлений органов государственной власти о привлечении к административной ответственности, но и таким образом снизит количество совершаемых правонарушений.

© Белоусова В.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административное право: учебник / Ю. М. Козлов. - Москва: Юрист, 2005. – С. 57.
2. Белоусова, В. В. Угроза национальной безопасности как основание отграничения правонарушений в области земельных отношений от преступлений / В. В. Белоусова // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы Международной научно-практической конференции, Краснодар, 09 июня 2023 года / Редколлегия: К.Д. Рыдченко, А.Г. Белый, А.Д. Абрамкин [и др.]. – Краснодар: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации", 2023. – С. 378-382

3. Жарников В.Б. Рациональное использование земель и основные условия его реализации // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий).- 2017.- № 3.- С. 175.

4. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / Р.В. Амелин, А.В. Колоколов, М.Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 1. 1343// СПС Консультант Плюс.



Каримова Гульназ Юрисовна,
доцент кафедры
административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук

К вопросу о понятии и сущности административного наказания, применяемого к юридическим лицам

Аннотация: в статье проанализированы мнения ученых-административистов относительно понятия и сущности административного наказания, применяемого к юридическим лицам. Рассмотрено несколько подходов к пониманию сущности административного наказания. Отмечено, что вопрос об административной ответственности юридических лиц является актуальным в связи с отсутствием единого подхода среди ученых – административистов к пониманию вины и применительно к ответственности юридических лиц вину можно вывести только из объективных показателей, оценку которым должен давать правоприменитель. Дана оценка эффективности сложившейся системы мер административного наказания. Научная новизна выражается в оценке сложившихся мнений относительно сущности и понятия административного наказания и собственном суждении автора относительно эффективности административного наказания, применяемого к юридическим лицам.

Ключевые слова: меры обеспечения, административное правонарушение, юридическое лицо, принуждение, административное наказание.

В соответствии со ст. 3.1. КоАП РФ «Цели административного наказания» административное наказание представляет собой установленную государством меру принуждения, которая преследует цель предупреждения административных правонарушений. Вместе с тем, если рассматривать иные установленные государством механизмы охраны, включая уголовно-правовую, становится понятно, что законодатель

идет одним путем, ассоциируя смежные институты с мерами государственного принуждения. Так, в положениях ст. 43 УК РФ определено, что наказание представляет собой установленную меру принуждения, которая назначается судом за совершение преступления и заключается в применении в отношении него правоограничений [1, с. 50].

В научной литературе существует значительное количество подходов к пониманию института административного наказания, что обуславливается актуальностью использования государственными органами механизмов административно-правовой охраны. Следует проанализировать основные. Так, отдельные исследователи указывают, что институт административного наказания существует в правовом поле как структурный элемент мер государственного принуждения, наряду с предупредительными мерами, мерами пресечения и обеспечения. Их правоограничительная природа обуславливается необходимостью со стороны государства обеспечить нормальное функционирование общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности. В связи с этим, применение к субъектам правоограничительных процедур за совершенные ими противоправные деяния имеет эффективность в деле дальнейшего их предупреждения и восстановления нормального функционирования жизни общества [2, с. 50]. Указанный подход базируется на законодательном определении административного наказания.

Е. В. Шаназарова указывает, что применение административных наказаний характеризуется необходимостью решения нескольких задач, среди которых воспитательная, общей, а также специальной профилактики.

В частности, воспитательная функция характеризуется необходимостью воспитания у лица, совершившего административное правонарушение, необходимых критериев уважения общественных интересов, что в дальнейшем не позволит ему совершать противоправные деяния. В связи с этим, в структуре административных наказаний предусматриваются различные их виды, что преследует цель дифференциации их применения в отношении конкретного субъекта. Функция специальной профилактики воздействует на субъекта правонарушения, обеспечивая лишение возможности совершения им новых административных правонарушений, а функция общей профилактики распространяется на неограниченный круг субъектов, в числе которых присутствуют и лица, никогда не привлекавшиеся к административной ответственности, од-

нако в силу установленной ответственности избегают такого совершения [3, с. 319].

А. В. Носик определяет административное наказание, как установленную государством меру ответственности за совершенное противоправное действие либо бездействие, которая возлагает на субъект правонарушения определённую правовую нагрузку, что воплощается в имущественных, физических и моральных лишениях. Также автор указывает, что административные наказания обладают свойствами обязательного законодательного закрепления и применения в соответствии с принципами законности, справедливости и обоснованности. Кроме того, административное наказание необходимо считать самым востребованным механизмом восстановления нарушенных общественных отношений, а также важным инструментом осуществления государственного управления [4, с. 39].

Д. В. Федорченко указывает, что административные наказания следует рассматривать как установленный государством правовой механизм осуществления воздействия на поведение людей, а также их сознание. Автором подчеркивается, что административное наказание представляет собой государственную санкцию, применение которой оказывает влияние на защищенность отдельных социально-правовых категорий, среди которых общественный порядок, общественная безопасность, здоровье, безопасность дорожного движения и иные. Содержательная составляющая административного наказания определяется его видом и может быть связана с применением к субъекту различных обременений материального, морального и физического характера. А суть наказания заключается в карательном признаке, то есть обеспечения возмездия со стороны государства за совершенное противоправное деяние. Вместе с тем, указанную позицию поддерживают не все исследователи, так как кара, как таковая, не является целью административного наказания [5, с. 594].

Вопрос об административной ответственности юридических лиц является актуальным в связи с отсутствием единого подхода среди ученых – административистов к пониманию вины. Разнообразие теоретических представлений может приводить к негативным тенденциям в правоприменении, дезориентируя юрисдикционные органы [6, с. 37].

Самым «сильным» критиком вины юридического лица является В. Д. Сорокин, отметивший в свое время, что КоАП РФ «вопреки

объективному положению дел, соединяет совершенно несовместимые категории – юридическое лицо как преимущественно и главным образом коллективное правовое образование и категорию вины – явление, имеющее ясно выраженное отношение только к индивидуальным субъектам» [7, с. 221].

Тем не менее, применительно к ответственности юридических лиц вину можно вывести только из объективных показателей, оценку которым должен давать правоприменитель. С позиции действующего КоАП РФ вина коллективного субъекта может выражаться только в степени исполнения обязанностей.

Ответственность юридического лица за ненадлежащее выполнение обязанностей возлагается на учредителей (участников), которые должны «претерпеть» негативные последствия содеянного в размере своего участия в организации.

Таким образом, имеющуюся в административном законодательстве систему административных наказаний следует признать эффективной, в части наличия признаков дифференциации, а также учета возможности наложения отдельных видов наказаний для специальных субъектов. Важным представляется то, что полномочия по наложению административных наказаний распределены между должностными лицами органов государственного управления и судьями. Однако судьи имеют полномочия по наложению всех видов, имеющих в законодательно закреплённой системе. Важным представляется то, что органы внутренних дел также вправе выносить постановления о наложении административного штрафа и предупреждения.

© Каримова Г.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.
2. Наумова Е. В., Бикбаева Л. Р. Понятие и виды административных наказаний // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей XXVIII Международной научно-практической конференции : в 2 ч. Пенза, 2022. С. 108-110.

3. Шаназарова Е. В. Понятие и принципы административных наказаний // Modern Science. 2021. № 4-1. С. 318-321.
4. Носик А. В. К вопросу о понятии и целях административных наказаний // NovaUm.Ru. 2022. № 36. С. 38-41.
5. Федорченко Д. В. Административные наказания: понятие, виды и порядок применения // Вопросы российской юстиции. 2021. № 14. С. 594-600.
6. Шихнабиев Р. А. Меры административного принуждения при пресечении административных правонарушений, посягающих на здоровье граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2019. – № 4 (52). – С. 35–41.
7. Сорокин В. Д. КоАП РФ и классическое понимание вины как основания административной ответственности // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 221.



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*

**Государственный суверенитет Российской Федерации
и роль публично-правового регулирования
института гражданства в его обеспечении**

Аннотация: в статье рассмотрено влияние публично-правового регулирования института гражданства Российской Федерации на обеспечение государственного суверенитета. Научная новизна работы определяется тем, что автором проанализированы последние изменения в нормативном правовом регулировании института гражданства, касающиеся приобретения российского гражданства и оснований его прекращения, подняты возникающие в связи с этим проблемы и предложены некоторые пути их решения.

Ключевые слова: государственный суверенитет, российское гражданство, прием в гражданство, прекращение гражданства.

В современных условиях формирования многополярного мира геополитическая ситуация, по мнению отечественных исследователей, определяется такими противоречивыми факторами как глобализация (формирование единого информационного пространства, экономических зон и др.), с одной стороны, и суверенизация, то есть процесс обретения независимости государств - с другой [1, с. 6].

Происходящая кардинальная трансформация международных отношений обуславливает необходимость формирования государственной идеологии с позиций национальных интересов и приоритетов [2, с. 10]. При этом независимость во внешних и внутренних делах выходит сегодня на уровень национальной идеи государств, соединяя в себе общефилософское, культурное, политическое и государственно-правовое значение [3, с. 18].

Национальная идея закрепляется в конституционных актах демократических государств, являющихся продуктом народного творчества, и далее последовательно облекается в иные правовые формы. Примером такого правового выражения национальных интересов является принятие нового Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», где национальная идея и государственная идеология объединены в едином векторе публично-правового регулирования этого государственного института и части статуса личности, приобретающего особую значимость в современных условиях формирования нового миропорядка.

Как юридическая основа взаимодействия государства и личности [4, с. 24] гражданство дает возможность индивиду участвовать в общественной жизни, вносить вклад в общественное и государственное управление [5, с. 43]. Именно наличие прав и участие людей в деятельности государства говорит о становлении института гражданства [6, с. 5]. В свою очередь гражданство рассматривается в качестве одного из важнейших признаков государства, поскольку позволяет гражданину влиять на его функционирование [7, с. 13].

Российское гражданство играет огромную роль в геополитике, демонстрируя гражданскую позицию лица и приверженность демократическим идеалам развития страны. При этом гражданство как институт национальной правовой системы гарантирует личности защиту суверенного государства [8, с. 35].

Формируя нормативную правовую основу приобретения гражданства Российской Федерации, государство выстраивает систему эффективных гарантий государственного суверенитета [9, с. 20]. Нельзя не отметить значимость публично-правового регулирования института гражданства Российской Федерации в решении демографических проблем, успешность преодоления которых, по мнению отечественных ученых, в начале XXI в. становится решающим фактором обеспечения государственного суверенитета [10, с. 3].

Уровень рождаемости в стране пока недостаточен для обеспечения воспроизводства населения, а принимаемые меры дадут результаты как минимум через два десятилетия, поэтому замещение естественной убыли населения в стране сегодня невозможно без миграционного прироста [11, с. 11]. Одновременно экспертами констатируется готовность значительной доли прибывающих в Российскую Федерацию мигрантов стать гражданами страны [12, с. 9]. В связи с

этим разработчиками Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики задекларировано обеспечение простоты и прозрачности процедур и понятности условий приобретения российского гражданства, что является в дальнейшем залогом успешной реализации мигрантами своего репродуктивного потенциала [13, с. 18].

В целях решения этой задачи обновленное национальное законодательство достаточно подробно регламентирует вопросы приема в российское гражданство. Вместе с тем, некоторые положения выглядят, на наш взгляд, достаточно дискуссионно.

Это, в первую очередь касается преференций при приеме в российское гражданство, предусмотренных для лиц, состоящих в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим в Российской Федерации. Законодательная инновация состоит в требовании наличия в таком браке общего ребенка, в том числе усыновленного (удочеренного), что направлено на предотвращение заключения фиктивных браков с целью приобретения гражданства Российской Федерации, и одновременно, на недопущение возможной дискриминации лиц, которые не могут иметь общих детей. Однако, очевидно, что на практике такое усыновление (удочерение) будет крайне проблематичным, что фактически лишает рассматриваемую категорию лиц задекларированных в законодательстве преференций. С другой же стороны, здесь также нельзя исключать возможности фиктивного усыновления (удочерения) детей с целью получения российского гражданства.

О необходимости проверки при судебном рассмотрении заявления на предмет фиктивности усыновления предупреждают отечественные ученые. «Фиктивность является достаточно распространенной для частного права, ведь где есть законные интересы и гражданские права, там есть и злоупотребления этими правами [14, с. 144].

Думается, что в случае отсутствия в браке иностранного гражданина с гражданином Российской Федерации общего ребенка, необходимо определить конкретный срок, по истечении которого это лицо будет вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации. Думается, такой срок, подтверждающий намерение создать семью, может составить один год.

Во-вторых, преференции при приеме в российское гражданство имеют иностранные граждане, родившиеся или постоянно проживавшие на территории РСФСР и являвшиеся гражданами СССР, а также лица без гражданства, ранее являвшиеся гражданами СССР. То есть, в отношении последних отсутствует требование о рождении, либо постоянном проживании на территории РСФСР, что ставит бывших граждан СССР в неравное положение. В связи с этим видится справедливым предусмотреть возможность приема в гражданство Российской Федерации всех лиц, имевших гражданство СССР без дополнительных условий.

В-третьих, сегодня одновременно с принятием мер по повышению доступности приобретения российского гражданства лицами, способными внести позитивный вклад в развитие общества, законодатель внедряет новые правовые механизмы, направленные на эффективное обеспечение суверенитета России, в числе которых - прекращение гражданства Российской Федерации за совершение преступления, либо действий, создающих угрозу национальной безопасности. Однако, возникает ряд вопросов о правовых последствиях прекращения российского гражданства для таких лиц, в связи с чем необходимо в кратчайшие сроки разработать и принять подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок правоприменения обновленного законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Сегодня институт гражданства как важнейшая часть статуса личности, требует дальнейшего совершенствования механизма его публично-правового регулирования в целях защиты национальной безопасности Российской Федерации и обеспечения государственного суверенитета.

© Катаева О.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Краснова К.А., Сибагатуллина Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3. С.6.

2. Дорожкина В.Ю. Национальная идея в России как фактор общественных трансформаций: политологический аспект: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 10

3. Бредихин А.Л. Национальная идея: государственно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 18.
4. Михайленко Н.В. Сравнительно-правовой анализ условий и порядка принятия в гражданство Российской Федерации и Федеративной Республики Германия // Миграционное право. 2020. № 2. С. 24.
5. Гасанов Ю.А. Конституционные угрозы двойного гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 43.
6. Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 5.
7. Иксанов И.С. О концепции гражданства в отечественной науке // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С.13.
8. Смирнова Е.С. Проблема определения прав лиц с множественным гражданством: движение от конституционного права к праву международному // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С.35.
9. Смирнов С.В. Некоторые особенности миграционных процессов в современной России в контексте совершенствования концепции государственного суверенитета // Миграционное право. 2022. № 2. С. 20.
10. Гришанова А.Г., Кожевникова Н.И. Демографическое и миграционное развитие России: восточный вектор (вопросы теории) // Миграционное право. 2019. № 3. С. 3.
11. Смидович Г.С. О необходимости законодательного регулирования, локализации и индивидуального подхода к интеграции мигрантов // Миграционное право. 2020. № 4. С. 11.
12. Емелин С.М. Мигранты в России: современное положение и перспективные пути развития // Миграционное право. 2023 № 1. С. 9.
13. Рубина А.Е., Хроленко Т.С., Ходячих С.С. Замещающая миграция и демографическое развитие России // Миграционное право. 2022. № 1. С. 18.
14. Антокольская М.В. Семейное право. М.: Норма - ИНФРА-М, 2010. С. 144.



Новгородов Николай Николаевич,
*адъюнкт кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Разграничение составов мелкого хулиганства,
совершенного в сети «Интернет», и надругательства над
Государственным гербом Российской Федерации или
Государственным флагом Российской Федерации**

Аннотация: *в статье рассматриваются проблемные вопросы правоприменительной практики, связанные с квалификацией административных правонарушений, предусматривающих ответственность за мелкое хулиганство, совершенное в сети «Интернет» (ч.3-5 ст.20.1 КоАП РФ), а также разграничением с уголовным преступлением за «Надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации» (ст.329 УК РФ).*

Ключевые слова: *сеть «Интернет», мелкое хулиганство, объективные признаки, разграничение, государственные символы.*

Юридическая ответственность, выступая в качестве меры государственного принуждения, является одной из самых важных и значимых категорий в современном мире, необходимость которой выражается в обеспечении надлежащего функционирования государства и общества, а также поддержании правопорядка, обусловленного привлечением к ответственности правонарушителей, с целью предупреждения совершения в дальнейшем противоправных деяний. Кроме того, юридическая ответственность выступает гарантом поддержания правопорядка, соблюдения прав и свобод граждан, а также является мерой защиты от различного рода противоправных посягательств.

В соответствии с частью 3 статьи 20.1 КоАП РФ действия, связанные с распространением в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выраженной в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и обще-

ственную нравственность, выражает явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 20.3.1 настоящего Кодекса, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влекут наступление административной ответственности. Части 4 и 5 статьи 20.1 КоАП РФ предусматривают ответственность за квалифицированные составы административных правонарушений, в основе которых лежат такие признаки, как повторность, а также рецидив совершения лицом аналогичных правонарушений, предусмотренных ч.3 ст.20.1 КоАП РФ, более двух раз.

Избранные законодателем оценочные формулировки рассматриваемого состава административного правонарушения в виде «неприличной формы, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность» и «явного неуважения к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации и т.д.» в процессе судебного применения привели к возникновению спорных ситуаций при использовании этой нормы и вынесению не вполне обоснованных судебных актов в отношении российских граждан.

При этом, Конституционный Суд РФ в целом ряде своих постановлений неоднократно указывал, что отсутствие определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы «препятствует ее единообразному пониманию, а также ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод граждан, что является достаточным основанием для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ.

Кроме того, применение любой административно-деликтной нормы охватывает значительный круг вопросов, одним из которых является квалификация совершенного правонарушения. а формулировка диспозиции части 3 ст. 20.1 КоАП РФ предполагает, что мелкое хулиганство в сети «Интернет» тесно граничит с некоторыми смежными составами административных правонарушений и уголовных преступлений, вследствие чего следует согласиться с позицией И.В. Малаховой, справедливо отметившей, что «квалификация административного правонарушения является основой правоприменительной практики» [1, с.92], под которой понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного правона-

рушения, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Важным условием верной квалификации административного правонарушения является способность правоприменителя отграничить его от смежных составов административных правонарушений и уголовных преступлений. В качестве основ формирования методов такого отграничения российские ученые - административисты выдвигают различные подходы. Так А.В. Ольшевская и О.М. Попович предлагают разграничивать смежные составы административных правонарушений и преступлений по таким критериям, как: материальный и процессуальный критерии, а также критерий наказуемости деяния [2, с.213]. С точки зрения Л.Н. Ларионовой, Н.В. Малаховой, И.И. Дугаева и некоторых других исследователей ориентиром в разграничении может также служить и степень общественной опасности [1, с.95-96]. Однако, согласимся с мнением тех ученых, считающих, что в большинстве случаев основными разграничительными признаками выступают характеристики объективной стороны рассматриваемых юридических составов правонарушений. К таким выводам пришли, например, А.В. Староверов [3, с.161-162], А.А. Сизов [4, с.203-204], О.Г. Горскина [5, с.75-77].

В рамках данной нормы в качестве объекта исследования выступают такие смежные составы правонарушений и преступлений, как мелкое хулиганство, предусмотренное ч.3-5 ст.20.1 КоАП РФ, надругательство над официальными государственными символами Российской Федерации (ст.329 УК РФ), а также составы административных правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение правил использования и надругательство над официальными символами субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии со статьей 70 Конституции Российской Федерации описание и порядок официального использования официальных символов Российской Федерации установлены Федеральными конституционными законами от 25.12.2000 № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» и № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Ответственность же за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации установлена ст.329 УК РФ.

При этом, официальные символы субъектов Российской Федерации лишены уголовно-правовой охраны, что, по нашему мнению, не является оправданным, поскольку, к примеру, в Швейцарии существует рав-

ная уголовная ответственность за осквернение государственного флага или герба и аналогичных символов кантонов.

Между тем, ответственность за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации, предусмотрена ст.17.10 КоАП РФ, тогда как за нарушение правил использования, публичного проявления неуважения и надругательство над официальными символами субъектов Российской Федерации, ответственность наступает в порядке, предусмотренном законами субъектов Российской Федерации.

Так, согласно ч.2 ст.15 Закона Санкт-Петербурга от 13 мая 2003 г. N 165-23 "О детальном описании официальных символов Санкт-Петербурга и порядке их использования" предусмотрена административная ответственность за публичное проявление неуважения к Гербу или Флагу Санкт-Петербурга, выражающееся в нанесении оскорбительных надписей, в повреждении, уничтожении, либо использование герба, флага, гимна Санкт-Петербурга такими способами, которые указывают на явное к ним пренебрежение.

Таким образом, исходя из буквального содержания ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ, совершение в отношении официальных символов субъекта Российской Федерации действий, предусмотренных, этой нормой, соответствующего состава административного правонарушения не образует, при том, что расширительное ее толкование является недопустимым и противоречит ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, согласно которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Кроме того, помимо административной ответственности за нарушение правил использования официальных символов Российской Федерации, ставших мишенями информационных атак в условиях ведения информационной войны, развёрнутой против России, актуальным являются вопросы уголовной ответственности за надругательство над ними.

Полагаем, что разграничение состава мелкого хулиганства, совершенного в сети «Интернет» от состава преступления, предусмотренного ст. 329 УК РФ «Надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации» будет осуществляться по объективным критериям, где непосредствен-

ным объектом преступления является авторитет Российской Федерации (предметом - Государственный герб и Государственный флаг Российской Федерации), а объективная сторона выражена в надругательстве над Государственным гербом или Государственным флагом Российской Федерации. Надругательство, как правило, характеризуется исключительно активными действиями, такими как: «...глумление, оскорбительном издевательстве над символами государственной власти (сжигание герба или флага, топтание их, нанесение на них оскверняющих надписей и т.д.)» [6], однако в судебной практике имеются примеры совершения данного преступления при помощи сети «Интернет».

Так, к примеру, гражданин Н. совершил такие действия при следующих обстоятельствах: «..Н., находясь у себя в домовладении, умышленно, осознавая противоправный характер и общественную опасность своих действий, используя планшет, разместил в социальной сети «ВКонтакте» изображение флага Российской Федерации с нанесенным на флаг России текстом, в котором согласно заключению эксперта отражена негативная оценка государственного флага Российской Федерации, выраженная посредством использования лексем с отрицательной коннотацией, стилистически окрашенных средств, имеющих маркированность сниженного стиля и характеризующихся, как грубопросторечные, бранные...». Приговором Ахтынского районного суда Республики Дагестан Н. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст.329 УК РФ, ему было назначено наказание в виде ограничения свободы на срок 7 месяцев 15 дней [7].

В другом случае, «...М., умышленно, то есть осознавая противоправный характер и общественную опасность своих действий, с помощью красителя нанес на белую полосу Государственного флага Российской Федерации изображения равнолучевого креста с кругом «кельсткий крест», аббревиатуру «РОА» (Русская освободительная армия) и зигзагообразную фигуру «волчий крюк», являющиеся символикой экстремистских организаций, запрещенных в Российской Федерации, в результате чего надругался над Государственным флагом Российской Федерации – символом государственной власти, олицетворяющим суверенитет государства...». За свои действия Устиновским районным судом г. Ижевска Удмуртской Республики М. признан виновным в совершении преступления, предусмотренных ст. 329 УК РФ, и ему назначено наказание в виде трёх месяцев ограничения свободы [8].

При публичном надругательстве над Государственным гербом или Государственным флагом Российской Федерации при наличии хулиганских мотивов требуется совокупность со ст. 213 УК РФ.

В качестве итога проведенного исследования делается вывод о том, что основными критериями разграничения составов мелкого хулиганства, предусмотренного ч.3 ст.20.1 КоАП РФ, совершенного в сети «Интернет» в отношении официальных государственных символов Российской Федерации и надругательства над ними (ст.329 УК РФ), являются его объективные признаки, связанные с распространением в сети «Интернет» оскорбительной информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к официальным государственным символам в первом случае, и надругательством над ними, выраженным в активных действиях, во втором.

© Новгородов Н.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Малахова Н.В., Дугаев И.И. Особенности квалификации административного правонарушения по объективным элементам его юридического состава // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-kvalifikatsii-administrativnogo-pravonarusheniya-po-obektivnym-elementam-ego-yuridicheskogo-sostava>. - С. 92.

2. Ольшевская, А.В. Попович, О.М. Актуальные вопросы разграничения смежных составов административных правонарушений и преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2021. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-razgranicheniya-smezhnyh-sostavov-administrativnyh-pravonarusheniy-i-prestupleniy>. - С. 213.

3. Староверов, А.В. Разграничение преступлений и административных правонарушений по объективным признакам составов // Вестник экономической безопасности. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-prestupleniy-i-administrativnyh-pravonarusheniy-po-obektivnym-priznakam-sostavov>. - С. 161-162.

4. Сизов, А. А. Некоторые особенности отграничения мелкого и уголовно наказуемого хулиганства / А. А. Сизов // Исследование инно-

вационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития : сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции: в 2-х томах, Курск, 29–30 декабря 2015 года / Ответственный редактор Горохов А.А.. Том 2. – Курск: Закрытое акционерное общество "Университетская книга", 2015. – EDN VDTOMF. - С. 203 -204.

5. Горскина, О. Г. Отграничение мелкого хулиганства от смежных административных правонарушений по объективной стороне / О. Г. Горскина // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2011. – № 3(42). – EDN OJDTWH. - С. 75-77.

6. Комментарий к ст. 329 УК РФ (ukrfinfo.ru) [Электронный ресурс].

7. Поиск решений судов общей юрисдикции (xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai) [Электронный ресурс]. Приговор Ахтынского районного суда Республики Дагестан по ст. 329 УК РФ № 1-39/2022 от 23.05.2022 года.

8. Sud-praktika.ru [Электронный ресурс]. Приговор суда по ст. 329 УК РФ № 1-22/2017 (1-361/2016;) | Надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации.



Алексеева Анастасия Сергеевна,
*адъюнкт факультета подготовки
научно-педагогических кадров
Академии ФСИН России*

**Проблемные вопросы привлечения осужденных
к административной ответственности за нарушение требований
пожарной безопасности**

Аннотация: *в статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы. Анализируются нормы уголовно-исполнительного законодательства, которые предусматривают привлечение виновного лица за аналогичное деяние к дисциплинарной ответственности. Предлагается решение проблемы привлечения осужденных к ответственности за деяния, имеющие в себе все признаки и административного правонарушения, и дисциплинарного проступка.*

Ключевые слова: *осужденные, исправительные учреждения, административная ответственность, пожарная безопасность.*

Осужденные, отбывающие наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы России, нередко совершают деяния, запрещаемые той или иной отраслью права. В целом, места лишения свободы представляют собой сосредоточение большого количества лиц, виновных в совершении преступлений. Это необходимо учитывать при работе с таким контингентом. Однако, не всегда правонарушения, совершаемые в исправительных учреждениях, правильно квалифицируются сотрудниками.

Так, в действующем законодательстве, а именно административном и уголовно-исполнительном, существуют определенные составы, которые могут быть квалифицированы и как административные правонарушения, и как дисциплинарные проступки. В настоящей статье

предлагается рассмотреть ситуацию, при которой деяние подпадает под нормы регулирования двух смежных отраслей права, а именно административного и уголовно-исполнительного, на примере деяния, нарушающего требования пожарной безопасности.

Уголовно-исполнительное законодательство, а именно Уголовно-исполнительный кодекс РФ (далее – УИК РФ) является одним из основных нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения, связанные и с отбыванием уголовных наказаний виновными лицами в исправительных учреждениях в том числе. Статья 82 УИК РФ закрепляет, что в таких учреждениях действуют Правила внутреннего распорядка, которые, в настоящее время, предусмотрены приказом Министерства юстиции РФ от 04.07.2022 № 110 (далее – ПВР ИУ).

Настоящие правила регулируют основные вопросы, возникающие в том числе и в процессе отбывания уголовного наказания в исправительных учреждениях (Приложение № 2 к приказу Министерства юстиции РФ №110). К тому же, статья 115 УИК РФ закрепляет, что к осужденным к лишению свободы могут быть применены меры взыскания, исчерпывающий перечень которых также указан в самой статье, за нарушения установленного порядка отбывания наказания.

Согласно ПВР ИУ на осужденных возлагаются определенные обязанности в связи с их статусом и отбыванием ими наказаний в местах лишения свободы. Для нашего рассмотрения интересным представляется подпункт 10.8 ПВР ИУ, который закрепляет обязанность осужденных соблюдать требования правил пожарной безопасности и охраны труда.

Однако, и нормы Кодекса об административной ответственности РФ (далее – КоАП РФ), в статье 20.4 предусматривают ответственность за нарушение требований пожарной безопасности. Нормативно-правовая база, регулирующая общественные отношения в области пожарной безопасности представлена большим количеством нормативно-правовых актов, регулирующих как общие вопросы, например: Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», так и вопросы частные.

Применительно к нашей теме, в УИС РФ в настоящее время пожарная безопасность урегулирована не только общими, но и несколькими специальными нормативно-правовыми актами, такими как: Приказ ФСИН России от 18.05.2020 № 318 «Об утверждении Инструкции о мерах пожарной безопасности в административных зданиях Федеральной службы исполнения наказаний и учреждений, непосредственно подчиненных Федеральной службе исполнения наказаний, и на прилегающей к ним территории»; Приказ Минюста России от 03.09.2007 № 177 «Об утверждении Наставления по организации деятельности пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» (далее – Приказ МЮ РФ № 177); Приказ ФСИН РФ от 30.03.2005 № 214 «Об утверждении правил пожарной безопасности на объектах учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний». В пункте 94 Приказа МЮ РФ №177 закрепляется привлечение осужденных к ответственности в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством РФ за нарушение требований пожарной безопасности.

Таким образом, мы видим, что, исходя из норм УИК РФ, осужденные привлекаются к дисциплинарной ответственности за нарушения установленного порядка отбывания наказания, которым, в соответствии с пунктом 10.8 ПВР ИУ, будет являться несоблюдение требований правил пожарной безопасности. По сути, данный приказ закрепляет обязанность осужденного нести ответственность, предусмотренную именно уголовно-исполнительным законодательством, а, в частности УИК РФ, а не КоАП РФ, хотя ответственность за такое нарушение предусмотрена статьей 20.4.

КоАП РФ в статье 20.4 предусматривает привлечение к административной ответственности за нарушение любого требования пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных в самой статье. Мы полагаем, что сама формулировка статьи не совсем удачная, так как ранее в РФ действовал приказ МЧС РФ, который утверждал правила пожарной безопасности в РФ, но, в связи с развитием и совершенствованием законодательства, в настоящее время действует постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации».

Получается, что ранее, данная статья отсылала нас к конкретному нормативному акту, за нарушения которого накладывалась административная ответственность. В настоящее время как таковые требования пожарной безопасности содержатся во многих нормативно-правовых актах разного уровня и регулируют нормы и правила пожарной безопасности в отдельных отраслях хозяйственной деятельности, в том числе и нормативно-правовые акты, регулирующие данные вопросы в УИС. Объектом нарушения по данной статье является вся совокупность общественных отношений в сфере пожарной безопасности.

Таким образом, имея в виду то, что административным законодательством РФ, а в частности КоАП РФ, осужденные не признаются ни специальным, ни особым субъектом административной ответственности, привлечение к ответственности должно происходить на общих основаниях. За нарушение требований пожарной безопасности, по общему правилу, осужденные, как и другие граждане, не находящиеся в ИУ, должны привлекаться в административной ответственности.

Однако, обязанность соблюдения требований правил пожарной безопасности закрепляется и в ПВР ИУ. За нарушение установленного порядка отбывания наказания, выраженное в невыполнении осужденными возложенных на них обязанностей, налагается дисциплинарное взыскание, таким образом, осужденный должен быть привлечен и к дисциплинарной ответственности. В настоящей ситуации мы можем наблюдать деяние, имеющее в себе все признаки административного правонарушения и дисциплинарного проступка, то есть, образуется область двойного регулирования смежными отраслями права, в частности административного и уголовно-исполнительного.

В научной литературе данный вопрос является весьма дискуссионным, так как часть ученых утверждает, что в таких ситуациях нормы административного права приоритетны и осужденный должен привлекаться к административной ответственности [1, с. 342-343], ссылаясь на статью 1.4 КоАП РФ, закрепляющую принцип равенства перед законом [2, с. 105], [3, с. 110-111]. Другая часть говорит о необходимости рассмотрения вопроса о расширении полномочий сотрудников и начальников ИУ по составлению протоколов об административной ответственности и рассмотрении дел об административных правонарушениях [4, с. 213-214], [5, с. 74].

С другой стороны, часть ученых утверждает о необходимости привлечения осужденных к дисциплинарной ответственности [6, с. 148-149] [7, с. 154-156], и мы склонны разделять их мнение ввиду того, что, по нашему мнению именно привлечение осужденных к дисциплинарной ответственности за нарушения, имеющие двойное регулирование, более эффективно, нежели привлечение их к ответственности административной, так как дисциплинарная ответственность в рамках уголовно-исполнительных правоотношений имеет большее количество негативных последствий для правонарушителя из числа осужденных [8, с. 445]. В связи с чем, привлечение к дисциплинарной ответственности по таким составам будет иметь больший сдерживающий фактор как для самого осужденного, так и для других, тем самым способствуя поддержанию правопорядка в исправительных учреждениях.

Таким образом, мы полагаем единственно верным решением и устранением правовой коллизии в данном вопросе будет закрепление осужденных в качестве особого субъекта административной ответственности, что позволит унифицировать процедуру привлечения осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях, к ответственности и устранил возможность правоприменителя выбирать вид ответственности, к которому привлекается лицо, за совершение деяния, имеющего двойное регулирование административным и уголовно-исполнительным законодательством.

© Алексеева А.С., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Поникаров В. А. Особенности административной ответственности осужденных к лишению свободы // Человек: преступление и наказание. 2022. Т. 30(1–4), № 3. С. 342-343.
2. Горовой В. В. Алгоритм привлечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных к административной ответственности за оскорбление / В. В. Горовой, Э. Ф. Нарусланов // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Рязань, 25 апреля 2019 года / Под редакцией Л.В. Павловой. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 105.

3. Смирнов А. М. О возможности привлечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных к административной ответственности / А. М. Смирнов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. № 7. С. 110-111;

4. Румянцев Н.В., Горовой В.В. Административная ответственность подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Вестник Московского университета МВД России. 2019. №2. С. 213-214;

5. Румянцев, Н. В. К вопросу об административной ответственности лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы / Н. В. Румянцев, В. В. Журавлев // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 1(36). С. 74.

6. Паканич, С. И. Правовые проблемы привлечения осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, к административной ответственности / С. И. Паканич // Уголовно-исполнительная система: педагогика, психология и право : Материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, Томск, 27–28 октября 2022 года. Том Выпуск 10. – Томск: Федеральное казенное учреждение дополнительного профессионального образования "Томский институт повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний", 2022. С. 148-149.

7. Мельникова, Н. А. Некоторые проблемы юридической ответственности осужденных / Н. А. Мельникова // Преступление, наказание, исправление : сборник тезисов выступлений и докладов участников IV международного пенитенциарного форума : (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России) : в 10 т., Рязань, 20–22 ноября 2019 года. Том 2. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 154-156.

8. Алексеева, А. С. К вопросу об определении понятия административной ответственности и привлечения к ней осужденных к лишению свободы / А. С. Алексеева // Право и государство: теория и практика. 2023. № 6(222). С. 445.

© Алексеева А.С., 2024



Дробов Дмитрий Евгеньевич,
*доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

Административная ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за нарушение трудового законодательства.

Аннотация: В статье рассматриваются особенности привлечения к административной ответственности работодателей или заказчиков работ (услуг), использующих труд иностранных работников без заключения с ними трудовых договоров и гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг).

Актуальность обусловлена научным осмыслением установленного в Российской Федерации порядка привлечения и использования иностранных работников, нахождение на территории государства нелегальных иностранных работников, пренебрегающих нормами российского права, способствует усилению социальной и экономической напряжённости и, как следствие, приводит к дисбалансу в стране и обществе, нарушениям прав и интересов прежде всего российских граждан.

Ключевые слова: административная ответственность, заказчик работ (услуг), работодатель, иностранный работник, трудовой договор, гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) и трудовых договоров, если заключение этих договоров установлено Федеральным законом.

Мера административного принуждения в понимается как установленный нормами административного и административно-процессуального права способ (средство) целенаправленного воздействия на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей [1, С.9].

Меры административной ответственности, как самостоятельная группа мер административного принуждения, перечислены в ст. 3.2 КоАП РФ и именуются административными наказаниями.

В свою очередь административное наказание ученые определяют как «установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» [2, С.174].

Таким образом, сущность административного наказания состоит в том, что оно является формой государственного и видом административного принуждения и представляет собой реакцию государства на административное правонарушение и его правовую оценку. Оно назначается во всех случаях от имени государства, а лицо, совершившее правонарушение, обязано претерпеть неблагоприятные для него ограничения и лишения.

В контексте административно-принудительных мер административное наказание – исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя.

За нарушение норм трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих порядок привлечения и использования иностранных работников, применяются санкции:

- по специальным составам, предусмотренным ст. 18.15-18.16 КоАП РФ, – административные наказания в виде административного штрафа и административного приостановления деятельности;

- по общим составам, предусмотренным ст. 5.27-5.34, 5.42 КоАП РФ, – административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, административного приостановления деятельности;

- по сопутствующим составам, предусмотренным ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ, – административные наказания в виде административного штрафа, административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности.

Важно отметить, что санкции перечисленных статей КоАП РФ за нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы предусматривают такое наказание как административный штраф.

Административный штраф – наказание, чаще всего используемое в борьбе с административными правонарушениями, и без большого преувеличения можно сказать, что и в борьбе с неправомерными действиями вообще.

По своей природе административный штраф можно признать вполне допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что такое вмешательство реализуется исключительно государством на основе Федерального закона в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия и в целях предотвращения противоправных нарушений, охраны здоровья или нравственности и защиты прав и свобод других лиц.

Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения, состоит в государственно-властном прекращении на срок до 90 суток деятельности названных выше субъектов и объектов, проявляется в юридически обязательном, одностороннем, принудительном характере действий государственных органов и их должностных лиц и тем самым имеет публично-правовое содержание.

По существу, рассматриваемое административное наказание является допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что данное наказание применяется в конституционно значимых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

В российском законодательстве справедливо указывается, что административное приостановление деятельности применяется не только в целях «предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ч. 1 ст. 3.1 КоАП), а также для прекращения выявленного противоправного действия (бездействия) либо для устранения существующей угрозы для обеспечения санитарно-эпидемиологической, техногенной, экологической, пожарной и иных видов общественной безопасности».

Для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности наличия только признаков административного правонарушения, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, недостаточно. Законодатель связывает его применение с наличием дополнительного условия, а именно «если менее строгий вид административного наказания не сможет обес-

печить достижение цели административного наказания» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Для определённой группы административных правонарушений, возможность и необходимость применения административного приостановления деятельности определяет наличие такого условия, как существование «угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Однако в соответствии с ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ судья, назначивший административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что обстоятельства, указанные в части 1 статьи 3.12, послужившие основанием для назначения данного административного наказания, устранены.

Общие положения об административном наказании (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ) указывают на традиционные цели превенции, которые, как следует полагать, присущи и административному приостановлению деятельности. В то же время анализ специальных норм, закрепляющих случаи применения данной меры административной ответственности, и обстоятельств, с которыми ее исполнение досрочно прекращается (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ), свидетельствует о придании административному приостановлению деятельности в контексте общего механизма административного преследования пресекаательно-предупредительной направленности, учитывая также, что наряду с ним административно-деликтный закон закрепляет корреспондирующую ему меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности (п. 10 ч. 1 ст. 27.1 и ст. 27.16 КоАП РФ).

Кроме того, Федеральный закон № 115-ФЗ предусматривает применение к работодателю таких мер административного принуждения, как *«приостановление действия»* или *«аннулирование» разрешения на привлечение и использование иностранных работников.*

В соответствии с п. 11 ст. 18 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае, если работодатель или заказчик работ (услуг) нарушил положения данного Федерального закона, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган может *приостановить действие разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, а также разрешения на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, выданных работодателю, заказчику работ (услуг) или иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, до устранения указанными лицами в установленный срок допущенных нарушений.

В случае, если работодатель или заказчик работ (услуг) не устранил допущенные нарушения в установленный срок, *разрешение на привлечение и использование иностранных работников*, выданное работодателю или заказчику работ (услуг), аннулируется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом.

Положения закона, предусматривающие «приостановление действия» и «аннулирование» *разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, по своей юридической природе являются санкциями правовых норм, поскольку они ограничивают в использовании либо лишают правообладателя его специального права [3, С.34].

Однако эти принудительные меры не относятся к числу административных наказаний. С точки зрения их целевого назначения в рамках административного принуждения их следует отнести к принудительным мерам административного предупреждения, наряду с такими, как, например, аннулирование разрешения на временное проживание или вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства, приостановление или аннулирование лицензии на занятие лицензируемым видом деятельности [4, С.83-84].

Представляется, что приостановление действия и аннулирование *разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, является более оправданным, при нарушении работодателем или заказчиком работ (услуг) положений Федерального Закона № 115-ФЗ 2002 г., которое образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ, чем приме-

нение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При совершении работодателем или заказчиком работ (услуг) таких деяний целесообразно применение к работодателю вначале административного наказания в виде *административного штрафа* и одновременно *приостановления действия разрешения* на привлечение и использование иностранных работников как меры предупреждения, а затем уже *аннулирования разрешения* на привлечение и использование иностранных работников. Применение в предложенной последовательности данных мер административного принуждения, является адресным и не ограничивает права на труд граждан Российской Федерации, работающих у данного работодателя или заказчика работ (услуг).

Дисквалификация может быть применена к представителю работодателя или заказчика работ (услуг), использующего труд иностранных работников, за совершение общего административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, а именно, за «Нарушение законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение».

В ранее законодателями предлагалось предусмотреть применение дисквалификации сроком до трёх лет в отношении заказчиков работ (услуг) или работодателей, использующих труд иностранных работников без заключения с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) и трудовых договоров, если заключение этих договоров установлено Федеральным законом.

Однако реализация данного предложения после дополнения Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 18.1 КоАП РФ соответствующим примечанием, согласно которому за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ, «лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в связи с осуществлением ими указанной деятельности несут административную ответственность как юридические лица, за исключением случаев, если в соответствующих статьях настоящей главы установлены специальные правила об административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридиче-

ского лица, отличающиеся от правил об административной ответственности юридических лиц».

© Дробов Д.Е., 2024

Список использованной литературы:

1. Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2009. – С. 9.

2. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под редакцией Л.Л. Попова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2022. – С. 174.

3. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Московский университет МВД России, 2005. – С. 34.

4. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 2 : учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2022. – С. 83-84.



Дизер Ольга Александровна,
*преподаватель кафедры административного права и
административной деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук*

**Правовая регламентация административной ответственности за
пропаганду наркотических средств и психотропных веществ (по
материалам судебной практики)**

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы, связанные с установлением административной ответственности за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ; акцентировано внимание на неоднородности действующего законодательства, отсутствии единообразия при толковании существующих норм и несогласованности в вопросах толкования, что осложняет правоприменительную деятельность при квалификации совершенных противоправных деяний. Обозначены спорные аспекты на основе анализа материалов судебной практики. Определяются основные направления развития законодательства в рассматриваемой сфере.*

Ключевые слова: *доказательства, пропаганда наркотических средств и психотропных веществ, правонарушение.*

Обращение к истории борьбы с пропагандой наркотических средств и психотропных веществ показало, что несмотря на неоднократно вносимые изменения в нормативное содержание статьи 6.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ряд проблем, связанных с привлечением к административной ответственности за пропаганду наркотических средств и психотропных веществ, нивелировать до конца не удалось.

Вместе с тем вопросам охраны здоровья граждан, обеспечения государственной и общественной безопасности уделяется огромное внимание на государственном уровне, о чем свидетельствует утвержденная Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года, в которой прописан ряд мер по реализации антинаркотической политики [1].

Необходимо отметить, что противодействие наркопропаганде осложняется тем, что отсутствует легально закрепленное понятие «пропаганда наркотических средств и психотропных веществ», а содержащиеся в словарях определения не дают исчерпывающего знания о юридической природе «пропаганды наркотических средств и психотропных веществ». Так, в ряде словарей под «пропагандой» предлагается понимать «распространение взглядов, фактов, аргументов, часто слухов, искаженной информации или заведомо ложных сведений с целью формирования нужного общественного мнения и манипулирования общественным сознанием» [2].

Пытаясь привести к общему знаменателю имеющуюся информацию по данной проблематике и осветить спорные аспекты квалификации деяний по ст. 6.13 КоАП РФ, Верховный Суд Российской Федерации в своем обзоре сформулировал определение пропаганды наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, под которой предложил понимать деятельность осуществляемую физическими лицами, направленную на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также совершение иных действий в целях побуждений интереса у зрителя (читателя) к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам, способам их употребления и т.д.; формирования представления о факте потребления наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров для достижения состояния наркотического опьянения как допустимого, желательного [3].

Другой проблемный аспект связан с правоприменительной практикой. Так, анализ судебных решений позволил выделить четыре наиболее часто встречаемых способа наркопропаганды.

К первому способу совершения административного правонарушения, содержащего в себе признаки пропаганды наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров, условно можно отнести использование информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Так, например, Шекснинский районный суд Вологодской области, рассматривая дело в отношении ФИО1, установил, что в соответствии с протоколом об административном правонарушении ему вменяется в вину пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», так как он на своей интернет-странице в социальных сетях разместил фотографии сувенирной продукции с нанесенным изображением растения рода конопля «Каннабис». Однако ФИО1 своей вины не признал, пояснив это тем, что его действия были направлены на помощь в реализации сувенирной продукции, а цели пропагандировать растение, чье изображение нанесено на сувенирную продукцию, у него не было.

Шекснинский районный суд, сославшись на пункт 2 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, постановил производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП РФ, в отношении ФИО1 прекратить в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ ввиду отсутствия в его действиях состава административного правонарушения [4].

Для сравнительного анализа имеет смысл рассмотреть еще одно решение, вынесенное Оконешниковским районным судом Омской области. Так, в ходе мониторинга сети Интернет с целью выявления лиц, осуществляющих пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в социальной сети, должностным лицом ОУР ОМВД России по Оконешни-

ковскому району была обнаружена страница с контактными данными гражданки А., которая в разделе «Фотографии» разместила в открытом доступе для неопределенного круга пользователей сети Интернет фотографию с изображением запрещенного растения, содержащего наркотическое средство – каннабиониды, то есть допустила пропаганду и незаконную рекламу растения, содержащего наркотические средства.

Гражданка А. в ходе судебного разбирательства свою вину признала. Суд постановил признать её виновной в совершении административного правонарушения предусмотренного ч. 1 ст. 6.13 КоАП РФ [5].

Ко второму способу наркопропаганды можно отнести продажу любых предметов с изображением наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров.

К примеру, назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 400000 рублей с конфискацией изъятого товара: « в ходе осмотра магазина, принадлежащего ООО «Табер Трейд», выявлено, что данное ООО допустило пропаганду и незаконную рекламу наркосодержащего растения конопли и его частей, которое выразилось в организации свободной продажи косметической продукции, упаковка которой содержит изображения и текст пропаганды и незаконной рекламы наркосодержащего растения конопли (его частей), а именно: в центре упаковки нанесено изображение листа зеленого цвета по внешним морфологическим признакам схожего с листом наркосодержащего листа конопли, а также надписью «CANNABIO HEMP HAIR CARE». Вышеуказанные средства находились в свободном доступе, продаже, привлекали к себе внимание яркой упаковкой с надписью «Попробуйте! НОВИНКА этого месяца! Также при покупке данной продукции пемза для ног в подарок!» [6].

К третьему способу наркопропаганды можно отнести демонстрацию либо использование предметов личного пользования или элементов гардероба с изображением наркосодержащего растения, квалифицируемых как пропаганда запрещенных предметов.

Так, Никольский районный суд Пензенской области, рассмотрев дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 6.13 КоАП РФ, назначил административное наказание в виде административного штрафа в размере 4000 рублей с конфискацией изъ-

ятого чехла для сотового телефона: «16.05.2019 года в 13 час. 00 мин. гражданин С. находился на территории МО МВД России «Никольский», при этом он осуществлял демонстрацию телефона, на чехле которого был изображен лист растения конопли, неопределенному числу лиц, находящихся рядом с ним, держа телефон в руках» [7].

Четвертым способом совершения правонарушения, предусмотренного ст. 6.13 КоАП РФ, является нанесение трафаретных надписей (надписей) в местах общественного пользования с целью незаконной рекламы наркотических средств, психотропных веществ, наркосодержащих растений, адресованной неопределенному кругу лиц и направленной на привлечение внимания к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам, новым потенциально опасным психоактивным веществам и наркосодержащим растениям, формирование и (или) поддержание интереса к ним и их продвижение на нелегальном рынке наркотиков, а именно: «гражданин С. разместил на стене жилого дома надпись с использованием трафарета и баллона с краской черного цвета с незаконной рекламой интернет-магазина, на сайте которого рекламируют и сбывают наркотические средства и психотропные вещества и предлагают работу распространителем наркотических средств» [8].

Целесообразно отметить, что по данной категории дел независимо от способа наркопропаганды во всех решениях судом уделяется огромное внимание доказательной базе и субъективной стороне правонарушения, а именно делается акцент на информированность лица об изображениях или надписях, нанесенных на предмет, а также результатам проведенной экспертизы.

Несмотря на то, что суды при вынесении решений по данной категории дел руководствуются обширной нормативно-правовой базой: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 934 «Об утверждении перечня растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры и подлежащих контролю в Российской Федерации, крупного и особо крупного размеров культивирования растений, со-

держащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, для целей статьи 231 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросу оборота растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» и др., вопрос относительно единства в принимаемых решениях по данной категории дел и согласованности в содержательной части административно-правового запрета остается открытым.

Таким образом, в целях гармонизации законодательства и согласованности принимаемых решений по делам о пропаганде наркотических средств и психотропных веществ необходимо нивелирование проблемных вопросов, требующих настоящего решения, а именно: введение легально закрепленной дефиниции «пропаганда наркотических средств и психотропных веществ», отграничение пропаганды наркотических средств и психотропных веществ от смежных явлений, имеющих в законе и доктрине, таких как склонение, манипуляция, вовлечение подстрекательство, побуждение, и т.д., рассмотрение возможности использования результатов оперативно-разыскных мероприятий в целях привлечения к административной ответственности по данной категории дел.

© Дизер О.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Этимологический словарь русского языка. – URL: <https://etymolog.ruslang.ru/vasmer.php?id=376&vol=3>
3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2022 г. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление от 13 июля 2023 г. № 5-103/2023 по делу № 5-103/2023 – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/DbUOx5pOI3mJ/?ysclid=lt71lpfidv71311896/>

5. Постановление от 22 июля 2020 г. № 5-90/2020 по делу № 5-90/2020. – URL: https://sudact.ru/regular/doc/ua543uuejNJv/?regular-txt=&regular-case_doc

6. Постановление от 23 июля 2020 г. № 5-792/2020 по делу № 5-309/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0qfZTxuHcvlJ/?page=1&regular-court=&regular-date>

7. Постановление от 29 июля 2019 г. № 5-52/2019 по делу № 5-52/2019. – URL: https://sudact.ru/regular/doc/hfABCHclkOdp/?page=2&regular-court=&regular-date_

8. Постановление от 7 июля 2020 г. № 5-700/2020 по делу № 5-700/2020. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/AizvuDxS9LxW/?page=2&regular-court=&regular-date>



Ковалева Виктория Алексеевна,
*научный сотрудник группы анализа и контроля
научно-исследовательского отдела
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина*

**Актуальные вопросы привлечения к административной
ответственности за пропаганду наркотических средств
и психотропных веществ**

Аннотация: *в статье рассматриваются аспекты привлечения к административной ответственности за пропаганду и незаконную рекламу наркотических средств и психотропных веществ. Исследованы такие понятия, как «пропаганда» и «реклама» наркотических средств. Приводится статистика количества рассмотренных дел данной категории. Отдельное внимание уделяется проблемам привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотиков в сети Интернет и предлагаются возможные варианты их решения.*

Ключевые слова: *пропаганда и реклама наркотических средств и психотропных веществ, административная ответственность, административное правонарушение, наркобизнес, Интернет.*

Противодействие незаконному обороту наркотиков в России имеет особое значение, поскольку в XXI веке данная проблема приобрела глобальный характер [1, 111]. Согласно данным, приведенным Министерством здравоохранения, в 2022 году количество людей, употребляющих наркотики составило 400 тысяч, однако это лишь официальная статистика, которая определяет лиц, состоящих на учете, на самом деле количество употребления наркотических средств значительно превышает данную цифру. Так, в соответствии с данными, которые были представлены проектом «Трезвая Россия», реальное положение ситуации намного хуже - в 2023 году количество лю-

дей с пристрастием к ПАВ приближается к 6 млн., а это 3,5% от численности населения страны¹.

Часть 1 статьи 6.13 КоАП РФ устанавливает ответственность за пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ, а часть 1.1 данной статьи предусматривает более строгую ответственность за пропаганду наркотических средств с помощью сети Интернет. Кроме того, запрет на пропаганду установлен такими нормативно-правовыми актами, как статья 7 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», статья 46 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Согласно статистике, приведенной на интернет-сайте «Судебная статистика Российской Федерации» количество дел, рассмотренных по данной статье в 2022 году составило 977, из них подвергнуто наказанию – 644, оправдано – 30. За 2021 год рассмотрено – 600, из них 392 подвергнуто административному наказанию, 25 оправдано, что свидетельствует об увеличении количества зарегистрированных правонарушений по данной статье².

Административным законодательством не определены такие понятия, как «пропаганда», «реклама» наркотических средств, что является проблемным аспектом при привлечении к ответственности по данной статье [2, 291].

Определение понятия «реклама» содержится в ст. 4 вышеуказанного Федерального закона «О рекламе», в соответствии с которым реклама — это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

¹ Наркомания в России – URL: <https://kas.clinic/blog/narkomaniya-v-rossii/> (дата обращения: 30.01.2024). – Текст: электронный.

² Судебная статистика Российской Федерации – URL: <https://stat.api-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 30.01.2024). – Текст: электронный.

Понятие «пропаганда» отражено в ч.1 ст. 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹, однако некоторые авторы считают его недостаточно полным и однозначным.

Так, нельзя не согласиться с определением «пропаганда», которое было дано М.В. Анисифоровой, а именно, под пропагандой наркотических средств предлагается понимать распространение физическим лицом, должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическим лицом:

1) информации о способах изготовления, хранения, переработки, производства, сбыта, пересылки или перевозки наркотиков, новых психоактивных веществ, культивирования и сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и местах приобретения вышеуказанных средств и веществ;

2) любой другой информации, способствующей формированию положительного отношения к культуре потребления наркотиков и их незаконного оборота [3, 43].

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что формулировка понятий «пропаганда» и «реклама» осуществляется по-разному.

Так, в качестве примера можно привести решение, вынесенное судьей в отношении ИП Пушкаревой. Судья установила, что в ходе реализации чулочно-носочной продукции с изображениями листьев конопли, была осуществлена пропаганда растений, имеющих наркотические свойства¹.

Однако, судья Советского районного суда города Самары вынесла иное решение по данной статье. Она установила, что мировой судья правильно пришла к выводу, что ИП Кулька, допустив к реализации носки с изображением на них листа наркотического растения — конопли, доступной для ознакомления и публичного просмотра неопределенному кругу лиц, осуществляла рекламу наркотического

¹ Решение Алтайского краевого суда от 15.09.2020 по делу № 5-418/2020 – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/xBLtovbrtaxj/> (дата обращения: 30.01.2024). – Текст: электронный.

средства путем демонстрации неопределенному кругу лиц изображения листа данного наркосодержащего растения¹.

Распространение информации о наркотических средствах и психотропных веществах влечет за собой привлечение к административной ответственности, независимо от формы представления данных запрещенных веществ. Состав административного правонарушения устанавливается в случае выявления пропаганды запрещенных и подлежащих контролю в России наркотических средств.

Законодатель, устанавливая ответственность за пропаганду наркотиков, прежде всего, нацелен на противодействие незаконному обороту запрещенных веществ, а также, на поддержание здоровья населения государства, обеспечение стабильности и безопасности в обществе.

Также, особому вниманию подлежит деятельность по пресечению пропаганды наркотиков в Интернете, так как согласно Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 г. одной из угроз безопасности государства является именно пропагандистская деятельность запрещенных веществ во всемирной паутине.²

Как известно, Интернет является носителем запрещенной информации, и порождает пропаганду потребления наркотических средств и психотропных веществ на большую аудиторию [4, 65]. В частности, наркобизнес осуществляя пропаганду наркотиков, в основном делает упор на молодежь, в том числе на несовершеннолетних детей, чья психика легче поддается негативным воздействиям. С помощью ложной информации у молодежи выстраивается мышление в сторону идеологии потребителя наркотиков, что влечет за собой наиболее негативные последствия.

До 2020 года в статье 6.13 КоАП РФ не был предусмотрен запрет пропаганды наркотических средств в сети Интернет. В связи с этим сотрудники полиции при выявлении указанных правонарушений руководствовались методическими рекомендациями, которые были раз-

¹ Решение Советского районного суда г. Самары от 27.07.2020 по делу № 12-244/2020 – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/kkLs8kH9zPoC/> (дата обращения: 30.01.2024). – Текст: электронный.

² Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733. // Режим доступа: <https://base.garant.ru/74938781/> - Текст: электронный.

работаны в 2017 году, и отражали порядок действий в ходе выявления фактов нарушения соответствующей статьи КоАП РФ.

Так, мониторинг социальных сетей с использованием ключевых слов и тегов позволяет установить факты совершения пропаганды или незаконной рекламы наркотиков. Далее, составляется рапорт об установлении факта опубликования в Интернете записей, фотографий, видео, имеющих отношение к правонарушению соответствующей направленности. После чего выносится определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, а также предпринимаются все необходимые меры по установлению личности и выяснению факта и обстоятельств совершенной им пропаганды наркотиков. К числу таковых относится сбор информации, указанной в профиле гражданина в целях установления личности.

В случае установления личности подозреваемого, его места жительства, производится комплекс мер по изъятию скриншотов, изображений, фото и комментариев. Также, обязательным этапом осуществления административного расследования по правонарушениям соответствующей категории является проведение экспертной деятельности. Их необходимость заключается в том, чтобы установить к какому виду наркотических средств принадлежат изображенные растения. Вследствие проведения такой деятельности определяется наличие или отсутствие в данных изображениях признаков состава правонарушения, предусмотренного ст.6.13 КоАП РФ.

Проведенный анализ позволяет определить ряд проблемных и актуальных вопросов.

Во-первых, это процедура выявления лиц, пропагандирующих наркотики в сети Интернет. Как было отмечено ранее, принцип ее осуществления заключается в проведении мониторинга социальных сетей и сайтов, а идентификация причастных лиц производится через доменное имя. Однако существуют определенная сложность, согласно которой установление конкретной личности пользователя практически невозможна, так как реально выяснить только место нахождения доменного имени Wi-fi роутера. То есть факт установления самого физического лица зачастую невозможен, потому что, его регистрация на сайтах в сети Интернет производится без соответствующей проверки данных, которые он предоставляет, поэтому он может указывать несуществующую информацию. Данный факт создает пред-

посылки для принятия решений по ужесточению требований при регистрации на сайтах Интернета. Например, возложить надлежащим образом на «Роскомнадзор» обязанности по контролю за процедурой регистрации пользователей.

Во-вторых, определенной проблемой является отсутствие нормативного закрепления понятий «пропаганда» и «реклама» наркотических средств. Данный правовой пробел, несомненно, влечет за собой снижение эффективности процесса доказывания по рассматриваемым делам данной категории. К тому же, официально закрепленная интерпретация данных терминов в административном законодательстве облегчила бы конкретизацию элементов, входящих в структуру предмета доказывания при расследовании данной категории дел.

Также, в заключении хотелось бы отметить, что проблемы пропаганды наркотиков необходимо решать комплексно, не только с помощью государственного принуждения, но и воздействия на сознание граждан, в особенности несовершеннолетних, которые наиболее подвергнуты влиянию общества и Интернета, через донесение достоверной информации о вреде наркотических средств и психотропных веществ для здоровья людей.

© Ковалева В.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дизер О.А. Административно - правовая защита общественной нравственности: диссертация доктора юридических наук: 12.00.14 – Омск, 2019. С.111. – Текст: непосредственный.
2. Дизер О.А. Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные ст. 6.13 КОАП РФ «Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» / О.А. Дизер – Текст: непосредственный. // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и нелегального оборота наркотиков. 2012. С. 291.

3. Бучнева М.В. К вопросу об административной ответственности за пропаганду наркотиков / М.В. Бучнева – Текст: непосредственный. // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 43.

4. Дизер О.А. Актуальные вопросы противодействия наркоугрозе: тенденции и направления совершенствования / О.А. Дизер – Текст: электронный. // Алтайский юридический вестник. 2020. № 2. С. 65. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42921953> (дата обращения: 30.01.2024).



Каменев Максим Александрович,
*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина;*
Лукьянова Ирина Юрьевна,
*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина*

**Актуальные вопросы привлечения к административной
ответственности за использование пиротехнических изделий
в общественных местах в условиях временных ограничений
в период проведения специальной военной операции**

Аннотация: *статья посвящена вопросам привлечения к административной ответственности за использование пиротехнических изделий в субъектах Российской Федерации в период введения временных ограничений, связанных с проведением специальной военной операции на территории Украины. Так с момента начала спецоперации в приграничных регионах России сохраняется высокий уровень террористической опасности. Это требует от властей принятия дополнительных мер по обеспечению безопасности граждан. Подобные ограничения считаются необходимыми для предотвращения паники среди населения и возможных инцидентов. Запрет или ограничение на использование пиротехники в ряде регионов России несет в себе как меры предосторожности, так и ответственность властей перед своими гражданами.*

Ключевые слова: *административная ответственность, общественная безопасность, специальная военная операция, пиротехнические изделия.*

24 февраля 2022 г. Президентом Российской Федерации было объявлено о том, что в соответствии со статьей 51 главы 7 Устава

ООН с санкции Совета Федерации Российской Федерации и во исполнение ратифицированных Федеральным Собранием 22 февраля 2022 г. договоров о дружбе и взаимопомощи с Донецкой народной Республикой[1] и Луганской народной Республикой[2] принято решение о проведении специальной военной операции[3].

Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 2022 г. № 35 «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации»[4], в соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации[5], Президенту Российской Федерации дано согласие на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами Российской Федерации на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

В соответствии с ФЗ № 61 от 31 мая 1996 г. «Об обороне»[6], решение об оперативном использовании за пределами территории Российской Федерации в соответствии с п. 2.1 ст. 10 настоящего федерального закона принимается Президентом Российской Федерации на основании соответствующего постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Главами субъектов Российской Федерации, граничащих с зоной проведения специальной военной операции, с целью поддержания общественного порядка были приняты решения об ограничении использования различных пиротехнических изделий.

¹ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой (Подписан в г. Москве 21.02.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.

² Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой (Подписан в г. Москве 21.02.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.

³ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 1 - 2, 227 - 237, 401 - 404.

⁴ Путин попросил разрешения использовать вооруженные силы за рубежом: официальный сайт РБК [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/09/2015/560b8c239a794761eb30053d> (дата обращения: 09.01.2024).

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.

⁶ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Порядок применения пиротехнических изделий закреплён в Правилах противопожарного режима в Российской Федерации, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 1479[1].

Так, применение пиротехнических изделий запрещается [2, с. 90]:

а) в помещениях, зданиях и сооружениях любого функционального назначения, за исключением применения специальных сценических эффектов, профессиональных пиротехнических изделий и огневых эффектов, для которых разработан комплекс дополнительных инженерно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности;

б) на территориях взрывоопасных и пожароопасных объектов, в полосах отчуждения железных дорог, нефтепроводов, газопроводов и линий высоковольтной электропередачи;

в) на кровлях, покрытии, балконах, лоджиях и выступающих частях фасадов зданий (сооружений);

г) во время проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирования;

д) на территориях особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, памятников истории и культуры, кладбищ и культовых сооружений, заповедников, заказников и национальных парков;

е) при погодных условиях, не позволяющих обеспечить безопасность при их использовании;

ж) лицам, не преодолевшим возрастного ограничения, установленного производителем пиротехнического изделия [1, с. 53].

В соответствии со ст. 20.4. КоАП РФ за нарушение правил пожарной безопасности предусмотрена административная ответственность для граждан в виде предупреждения или штрафа в размере до трех тысяч рублей [2].

В ряде приграничных регионов страны, где периодически раздаются взрывы, связанные с проведением специальной военной операцией на территории Украины, власти ввели полный запрет на ис-

¹ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479 (ред. от 24.10.2022) «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 39. – Ст. 6056.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

пользование пиротехники, а более чем в 20 регионах России отменили праздничный салют на Новый год.

Например, в пограничных регионах — Белгородской, Брянской, Курской, Орловской и Ростовской областях, республике Крым, Севастополе и Сочи — запуск салютов был запрещен вовсе. Это вопрос не только экономии средств, но и безопасности, так как сотрудникам правоохранительных органов и иных экстренных служб будет сложнее работать в условиях «постоянных взрывов», которые могут быть подстроены и замаскированы под реальные теракты.

Жителям ряда регионов России может грозить административное наказание за запуск салютов в период введенных ограничений, связанных с проведением специальной военной операции. Соответствующий запрет ввели Ростовская, Брянская, Курская, Белгородская и Воронежская области, а также Республика Крым и город федерального значения Севастополь — все они находятся недалеко от зоны проведения специальной военной операции.

На заседании оперативного штаба Воронежской области, было принято решение о запрете использования гражданами пиротехнических изделий в период празднования Нового года и Рождества Христова.

Решением оперативного штаба Ростовской области временный запрет на использование пиротехнических изделий на территории региона вводится с 1 декабря 2023 года по 1 марта 2024 года. В Курской области запрет на использование пиротехнических изделий действовал с 15 ноября 2023 года по 25 января 2024 года.

В Республике Крым действует указ Главы Республики от 24 февраля 2022 г. № 32-у «Об угрозе чрезвычайной ситуации, возникшей на территории Республики Крым» [1], которым полностью запрещается использование гражданами и юридическими лицами пиротехнических изделий, кроме пиротехники 1 класса — хлопушек, бенгальских огней, фонтанов холодного огня. Допускаются только салюты, организованные органами власти по поводу государственных праздников.

На территории Республики Крым введен режим ЧС, поэтому нарушение запрета на запуск фейерверков будет квалифицироваться

¹ Указ Главы Республики от 24.02.2022 № 32-у «Об угрозе чрезвычайной ситуации, возникшей на территории Республики Крым» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.

по ст. 20.6.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения».

Согласно решению судьи Керченского городского суда Республики Крым от 29 января 2024 г.¹ Ефременко П.П. был признан виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ. Согласно постановлению суда Ефременко П.П. 31 декабря 2023 г. осуществил использование пиротехнического изделия 3 класса опасности, чем нарушил п. 2-1 указа Главы Республики Крым от 24 февраля 2022 г. № 32-У «Об угрозе чрезвычайной ситуации, возникшей на территории Республики Крым».

В Ростовской области действует указ Губернатора от 22 ноября 2023 г. № 105 [2], а в Брянской области – Указ Губернатора от 12 декабря 2022 г. № 196 [3].

В Белгородской области запрет продлился до 26 января 2024 года.

В соответствии с постановлением Губернатора Белгородской области от 11 апреля 2022 г. № 58 «О мерах по обеспечению общественной безопасности» (в ред. постановление Губернатора Белгородской области от 3 февраля 2023 № 17), в целях обеспечения личной безопасности граждан, защиты их прав и свобод, предупреждения посягательств на правопорядок и общественную безопасность установлено ограничение на использование гражданами и организациями пиротехнических изделий, в том числе бытового назначения, на территории Белгородской области [4].

¹ Решение Керченского городского суда Республики Крым от 29.01.2024 № 5-9\2024 [Электронный ресурс]. URL: https://kerch--krm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&n (дата обращения: 30.01.2024).

² Указ Губернатора Ростовской области от 22.11.2023 № 105 «О дополнительных мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2023.

³ Указ Губернатора Брянской области от 12.12.2019 № 196 «Об освобождении от исполнения обязанностей члена Избирательной комиссии Брянской области с правом решающего голоса до истечения срока полномочий» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019.

⁴ Постановление Губернатора Белгородской области от 11.04.2022 № 58 «О мерах по обеспечению общественной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022.

На территории Белгородской области при выявлении нарушений по ограничениям, установленным Постановлением Губернатора Белгородской области от 1 апреля 2022 г. № 58, действия вышеуказанных лиц квалифицируются по статье 20.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Так, в январе 2024 г. в отношении жителя г. Белгорода, осуществившего запуск фейерверка в нарушение требований установленных Постановлением Губернатора Белгородской области от 1 апреля 2022 № 58, был составлен протокол об административном правонарушении по части 2 ст. 20.1 КоАП РФ [1]. Постановлением по делу об административном правонарушении назначено наказание в виде административного штрафа.

Анализируя рассматриваемый состав административного правонарушения, а именно ст. 20.1 КоАП РФ, устанавливает меры административной ответственности за мелкое хулиганство, выражающееся в нарушении общественного порядка.

Под общественным порядком понимается совокупность общественных отношений, обеспечивающих обстановку общественного спокойствия, достойного поведения граждан в общественных местах, нормальную работу организаций, учреждений, предприятий, общественного и личного транспорта, неприкосновенность личности.

Основным объектом данного правонарушения является общественный порядок, то есть установленные нормативными правовыми актами, общепринятыми нормами морали, обычаями и традициями правила поведения граждан в общественных местах.

Вместе с тем, в случае установления такого рода нарушений в запрещенный временной промежуток (с 22.00 до 08.00 часов) данные действия следует квалифицировать по ст. 6.12 Закона Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» [2]. Однако сотрудниками полиции производится лишь фиксация правонарушения сбор материала. Составление и рассмотрение протокола об административном правонарушении возлагается на сотрудников администрации в соответствии с Соглашением, заключенным между МВД России и

¹ Материалы получены в УМВД России по г. Белгороду.

² Закон Белгородской области от 04.07.2002 № 35 (ред. от 29.12.2023) «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» (принят Белгородской областной Думой 27.06.2002) // Белгородские известия. № 101. 2002.

Правительством Белгородской области, рассмотрение указанной категории дел осуществляется административной комиссией.

Таким образом, в различных регионах не предусмотрена специальная административная ответственность за нарушение запрета на запуск салютов, фейерверков и иных пиротехнических изделий, в период проведения специальной военной операции, а штрафуют по другим «подходящим» статьям Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации или по местному законодательству о тишине.

© Каменев М.А., 2024

© Лукьянова И.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Фролов С.П. Что изменилось в правилах противопожарного режима? // Руководитель бюджетной организации. 2023. № 1. С. 51 - 59.

2. Зайцев, Р. Я. Проблемы пресечения нарушений правил применения пиротехнических изделий бытового назначения / Р. Я. Зайцев // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 1(47). С. 89-93.



Строкова Надежда Александровна
*адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России,
старший инспектор
отдела исполнения административного законодательства
ЦАФАП в ОДД ГИБДД ГУ МВД России
по Санкт-Петербургу и Ленинградской области*

**Фотовидеофиксация административных правонарушений
как один из способов профилактики нарушений в области
безопасности дорожного движения**

Аннотация. *Безопасность дорожного движения на дорогах России остается одним из стратегических направлений политики государства. В статье анализируется реализация одного из направлений Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации 2018 - 2024 годы, использование современных технологий в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, а именно комплексов фотовидеофиксации административных правонарушений для предупреждения и снижения тяжести последствий ДТП.*

Ключевые слова: *безопасность дорожного движения; фотовидеофиксация; дорожно-транспортное происшествие; профилактика; предупреждение; административная ответственность.*

Проблема аварийности на дорогах Российской Федерации не теряет своей актуальности. Только за прошедший год на территории страны произошло 132 366 дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло 14 504 человека, а пострадало 166 500 [1].

Современная политика государства на протяжении многих лет определяет обеспечение безопасности дорожного движения как стратегическое направление государства. Более ёмкое понятие, отражающее весь процесс обеспечения безопасности дорожного движения предлагает профессор Майоров В.И. «состояние упорядоченных в ре-

зультате нормотворческого и правореализационного процесса общественных отношений, обеспечивающих степень и качество охраны и защиты участников дорожного движения от ДТП и их последствий при осуществлении общественно необходимого перемещения людей, предметов их труда»[2].

Основы безопасности дорожного движения предусматривают различные мероприятия по обеспечению дорожной безопасности. Основным нормативным актом, определяющим комплекс мер по усилению безопасности дорожного движения является Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации 2018 - 2024 годы (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. N 1-р) . Меры, реализуемые в рамках Стратегии должны помочь достичь «нулевой смертности» к 2030 году, а промежуточным показателем является социальный риск на 2024 год - не более четырёх погибших на 100 тысяч населения страны. В период с 2022 по 2024 годы прогнозируется ускоренное снижение социального риска, благодаря, реализации актуальных направлений дорожной безопасности определенных в Стратегии, через применение системы активных и пассивных мер безопасности.

Активные меры реализуются через соблюдение нормативно правовых актов при проектировании и расположении объектов улично-дорожной сети, постоянное совершенствование организации дорожного движения и Правил дорожного движения, как основного регламентирующего документа, контроль соблюдения правил дорожного движения всеми его участниками, постоянный контроль технического состояния транспортных средств (ТО) и оборудования, которое отвечает за организацию дорожного движения (знаки дорожного движения, светофоры и т.д.) Пассивные меры направлены на усовершенствование оборудования для безопасности транспортных средств (например конструктивно – усиление жесткости кузова, обустройство салонов средствами активно-пассивной безопасности – ремни, подушки безопасности и т.д.), проектирование и модернизацию приспособлений в дорожной системе для безопасности пешеходов.

Достижение положительного результата требует объединение усилий структур МВД, общественных объединений, организаций культуры и образования. Только совместные усилия всех участников дорожного движения помогут снизить уровень ДТП и уменьшить тяжесть их последствий. Как правильно отмечает Канунникова Н.Г, до-

рожно-транспортные происшествия совершаются индивидами в процессе осознанного нарушения требований действующего законодательства, которое детально регламентирует особенности поведения всех участников дорожного движения. С одной стороны, подобная практика демонстрирует необходимость совершенствования механизмов контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения в целях пресечения противоправных деяний, с другой - важное значение приобретают организация и осуществление профилактико-предупредительных мероприятий, которые направлены на исключение развития обстоятельств, способствующих возникновению нарушений в области безопасности дорожного движения[3].

Возникает вопрос, почему одни соблюдают ПДД, а другие относятся к ним легкомысленно. Возможно, желание нарушить правила связано с тем, что человек не может проанализировать свой поступок и последствия, к которым он приведет, а возможно систематическое нарушения правил связано с отсутствием ответственности за свои действия. В рамках процесса кадрового голода в системе МВД [4] поставить на каждом перекрестке сотрудника полиции для выявления нарушений и обеспечения неотвратимости наказания невозможно, но благодаря научно-техническому прогрессу появилась возможность внедрять современные комплексы и системы автоматической фиксации административных правонарушений для выявления нарушений в области безопасности дорожного движения. Под системой автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения понимается совокупность технических средств (функциональных элементов системы), взаимодействующих друг с другом для достижения общей цели. Назначение этой системы состоит в реализации функций фиксации нарушений правил дорожного движения её участников в автоматическом режиме на улично-дорожной сети.

В России использование камер фотовидеофиксации началось в рамках Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах». К 1 июля 2008 года были введены в действие стационарные комплексы фотовидеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения с централизованной обработкой информации. В 2022 году России стала абсолютным лидером по числу дорожных камер, на территории страны установлено 18 393 комплекса. При этом из них 13 212 контролируют соблюдение скоростного режима, еще 2 842 следят за проездом

водителей на запрещающий сигнал светофора. Второе место заняла Бразилия, где на дорогах работает 16 997 камер, на третьей позиции оказалась Италия - там 10 787 камер[5].

Одной из комплекса мер, направленных на снижение смертности и травматизма в дорожно-транспортных происшествиях, на повышение культуры вождения, и, главное, на предупреждение опасного поведения участников дорожного движения, является использование в деятельности Госавтоинспекции специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме.

В целом практика привлечения к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения, зафиксированных с помощью приборов автоматической фотовидеофиксации, в разных регионах складывается по-разному.

За 12 месяцев 2023 года на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области зарегистрировано 422 дорожно-транспортных происшествия, в результате которых погибло 27 человек, и получили ранения 508 человек [1]. Следует отметить, что система фотовидеофиксации нарушений ПДД оказывает положительное влияние на безопасность дорожного движения в местах установки комплексов. Так, на декабрь 2016 года на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области насчитывалась 210 рубежей контроля на участках автомобильных дорог, в конце 2020 года количество рубежей увеличилось до 667 рубежей контроля нарушений, в сравнении с предыдущими годами до их установки (с 2016 по 2023 годы), число ДТП сократилось в 1,5 раза (с 706 до 422), погибших в них людей более чем в 2 раза (с 61 до 25), раненых – почти в 2 раза (с 908 до 508).

Сотрудниками Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД за нарушения Правил дорожного движения РФ, выявленных с применением специальных технических средств фотовидеофиксации, работающих в автоматическом режиме, вынесено более 13 млн постановлений по делам об административных правонарушениях. Общая сумма наложенных штрафов составила более 8 млрд рублей.

В настоящее время за соблюдением правил на дорогах круглосуточно следят более тысячи комплексов фотовидеофиксации. В основном комплексы установлены там, где существует необходимость предупреждения дорожно-транспортных происшествий, а именно в «очагах аварийности». На сегодняшнем этапе развития современной

науки и техники, существующие комплексы ФВФ позволяют выявлять нарушения непосредственно связанные с причинами возникновения ДТП, такие как превышение скорости, проезд на запрещающий сигнал светофора, выезд за стоп-линию, выезд на встречную полосу движения, выезд на полосу для маршрутных транспортных средств, движение грузовиков далее второй полосы на автомагистралях и дорогах для автомобилей, непредоставление преимущества пешеходам на пешеходных переходах, не пристегнутый ремень безопасности.

Ряд ученых, таких как Копыл Д.В., Шубакин А.А., Поделякин А.А. в своей научной статье обращают внимание на информирование участников дорожного движения о наличии фотовидеофиксации на участках улично-дорожной сети, иначе, по их мнению, не работает механизм предупреждения участников дорожного движения о необходимости соблюдения ПДД, а только реализуется привлечение к административной ответственности и соответственно собираемость штрафов [6]. На эту проблему ранее обратил внимание Президент России Владимир Владимирович Путин. На заседании Госсовета, которое было посвящено безопасности дорожного движения, глава государства дал указание обозначать на дороге все камеры — не только стационарные, но и передвижные. По словам президента, камеры должны стимулировать водителей соблюдать правила, а не увеличивать собираемость штрафов. "Иначе происходит прямая подмена смысла всех этих мероприятий. Вместо того чтобы дисциплинировать водителей, их просто подводят под штраф. А это не самоцель. Это только средство достижения нужного нам результата", — сказал Путин [7].

Сейчас информация о местах установки камер общедоступна, а перед комплексами ФВФ устанавливают предупреждающие знаки 6.22 «Фотовидеофиксация», сила воздействия камер на водителей несколько снижается. Некоторые особо недобросовестные водители — нарушители ПДД сбрасывают скорость, заметив предупреждающий знак, а проехав камеру, вновь прибавляют газу. Такое движение из серии ускорений и торможений повышает риск возникновения ДТП на дорогах. Противостоять такому явлению позволяет метод контроля средней скорости автомобиля на определенном участке дороги. По данным исследования Института транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, на участках контроля средней скорости на федеральных дорогах количество столкновений транспортных средств снижа-

ется до 13 раз больше по сравнению с участками, не оснащенными комплексами ФВФ. Количество погибших на участках средней скорости в летний период сокращается в 4,5 раза. Следует отметить, что сегодня в России контроль средней скорости на дорогах комплексами фотовидеофиксации не ведется. Автовладельцев не привлекают к ответственности за данное нарушение до внесения изменений в действующее законодательство.

Комплексы фотовидеофиксации – действенные помощники в повышении безопасности дорожного движения. До их появления за порядком на дорогах следили инспектора ГИБДД, однако современные технические средства контроля соблюдения ПДД обладают рядом важных преимуществ. К примеру, камеру невозможно заподозрить в коррупции и предвзятости, она абсолютно беспристрастна и честна. К тому же камера работает в круглосуточном режиме, несмотря на сложные погодные условия, а за одну единицу времени фиксирует больше нарушений ПДД. Однако рассматривать комплексы фотовидеофиксации отдельно от остальных мер профилактики дорожно транспортных происшествий не целесообразно, только системный подход поможет решить проблему аварийности на российских дорогах.

© Строкова Н.А., 2024

Список литературы:

1. Госавтоинспекция: официальный сайт - Москва. - URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 06.03.2024) – Показатели состояния дорожной безопасности.
2. Майоров В.И. Содержание понятия «Безопасность дорожного движения»: теоретические основы// Вестник ЮУрГУ, № 7, 2012. – С. 99-101.
3. Канунникова Н.Г. Актуальные вопросы совершенствования деятельности подразделений пропаганды безопасности дорожного движения Госавтоинспекции МВД России в целях профилактики административных правонарушений / Административное право и процесс. 2023. №2.
4. Ваховский, Д. В. Кадровый голод Министерства внутренних дел современной России: анализ и методология ликвидации / Д. В. Ваховский. —Молодой ученый. — 2023. — № 38 (485). — С. 93-95.

— URL: <https://moluch.ru/archive/485/106084/> (дата обращения: 06.03.2024).

5. Россия заняла первое место в мире по количеству дорожных камер [Электронный ресурс] - URL: <https://rg.ru/2022/08/17/rossiia-zaniata-pervoe-mesto-v-mire-po-kolichestvudorozhnyhkamer.html?ysclid=ltfpqqsxc68861664> (дата обращения: 06.03.2024).

6. Копыл Д.В., Шубакин А.А., Поделякин А.А. Профилактика дорожно-транспортных происшествий // Журнал «Безопасность дорожного движения». 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/profilaktika-dorozhno-transportnyh-proisshestviy> (дата обращения: 06.03.2024).

7. "Не нужно прятать камеры": Госсовет обсудил безопасность на дорогах [Электронный ресурс] - URL: <https://ria.ru/20190626/1555938043.html?ysclid=ltfq448ggw795124070> (дата обращения: 02.03.2024).



Квитчук Маргарита Александровна,
*заместитель начальника кафедры
финансового учета и контроля
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат экономических наук, доцент;*

Квитчук Анатолий Сергеевич,
*начальник кафедры специальной и автомобильной техники
Санкт-Петербургского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор
Заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации*

Некоторые вопросы противодействия коррупции среди сотрудников Госавтоинспекции

Аннотация: *В статье рассматриваются вопросы понятия коррупции и ее общественная опасность, показана коррупция как собирательное понятие, которое составляет ряд самостоятельных видов уголовно-наказуемых деяний, дано определение личности сотрудника коррупционера. Освещена проблема отсутствия официального учета коррупции в Госавтоинспекции, для оценки же используют результаты социологических опросов. В статье предложены возможные пути искоренения коррупции в подразделениях путем совершенствования профилактической деятельности.*

Ключевые слова: *Госавтоинспекция, искоренение, коррупция, личность сотрудника, профилактика.*

Одной из важнейших задач на современном этапе развития нашего государства является борьба с коррупцией. Проблема распространения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел стоит весьма остро. Наличие конфликта интересов в рядах полиции не позволяет в полной мере реализовывать те цели и задачи, которые возложены на органы внутренних дел по защите прав, свобод, законных интересов граждан, по противодействию преступности, по охране общественного по-

рядка и обеспечению общественной безопасности, по надзору в сфере дорожного движения. Более того, коррупция в органах внутренних дел наносит практически невосполнимый репутационный ущерб системе МВД России, ставит под сомнение граждан возможность честной и добросовестной службы со стороны сотрудников полиции. В связи с этим во всех основополагающих документах правового характера, посвященных нормативному урегулированию вопросов, связанных борьбой с коррупцией, в качестве одного из важнейших направлений признается именно искоренение коррупции в правоохранительных органах в целом и органах внутренних дел в частности [1]. Выступая 20 марта 2023 года, на расширенном заседании коллегии МВД В.В.Путин акцентировал внимание на борьбе с коррупцией [9].

Безусловно, проблема противодействия коррупции в органах внутренних дел всеобъемлющая и касается всех подразделений, входящих в систему МВД России. Однако даже на уровне указанной системы выделяются некоторые подразделения, опасность проявления коррупции в которых еще более высока. Одним из таких подразделений выступает Госавтоинспекция. Это связано со спецификой реализуемой сотрудниками Госавтоинспекции деятельности. В частности, наиболее многочисленные представители службы – сотрудники ДПС, в повседневном режиме сталкиваются с множеством коррупциогенных факторов, выявляя большое количество правонарушений в сфере дорожного движения, которые, многие граждане, предпочитают «оплачивать на месте». В 2023 году Госавтоинспекция вынесла в общей сложности 237,6 миллионов постановлений по делу об административных правонарушениях и административных протоколов в области дорожного движения (на 18,1% больше чем годом раньше) из них 220,9 миллионов камеры, 16,7 миллионов сотрудники ГИБДД [6]. Помимо этого, нельзя забывать о надзорной деятельности сотрудников ГИБДД в сфере организации дорожного движения, где объектами контроля выступают многие юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, связанную с дорожным движением. Данные факты, показывают, что сотрудники ГИБДД в своей работе достаточно плотно связаны с гражданами, близки к населению, следовательно, мы можем заявить о наличии несколько повышенного спектра общественной опасности проявления коррупции в рядах Госавтоинспекции.

Оценивая современное состояние коррупции в Госавтоинспекции, следует отметить, что открытого и официального учета данного показа-

теля на сегодняшний день нет. МВД России, Генеральная прокуратура, службы статистики не обеспечивают наполнение статистическими показателями данную область. По этому поводу есть несколько мнений. Часть специалистов полагает, что отсутствие такого учета обосновано, так как обратное приведет к негативным последствиям, значительному падению уровня доверия к органам внутренних дел в целом, и Госавтоинспекции в частности, «спекулированию» на подобных данных, в том числе и в политических целях. Тем не менее, учитывая тот факт, что официального учета коррупции в Госавтоинспекции на сегодняшний день нет, оценку современного состояния данного явления, предлагается реализовать посредством изучения двух источников, а именно мнения экспертов, ученых и специалистов, исследующих подобную тематику, а также результатов социологических опросов среди населения.

Значительные эмпирические исследования в данной сфере провел Д.С. Сухов. По его данным, «из общего числа осужденных сотрудников органов внутренних дел сотрудники подразделений ГИБДД составляют, 22,4 %, из которых 72 % осуждены за совершение коррупционных преступлений» [3, с. 3].

В.Л. Римский пишет о том, что «оценивать статистику коррупции в рядах Госавтоинспекции, в современных условиях, по меньшей степени некорректно, так как, во-первых, нет полной статистической картины, исходя из которой нужно делать соответствующую выборку, а, во-вторых, уровень латентности данных преступлений превышает даже самые смелые отметки» [5, с. 397]. Действительно, латентность коррупции в рядах Госавтоинспекции даже выше, чем общие характеристики данного явления. Это во многом связано с тем, что коррупция в рядах ГИБДД получила, можно сказать, бытовой характер. Никто не удивляется тому, что «штраф можно оплатить на месте», а «за водительское удостоверение нужно заплатить, а то не сдашь». То есть, многие граждане не считают дачу взятки сотруднику ГИБДД чем-то преступным или противоправным, а соответственно, к совершенному преступлению не относятся как к преступлению. Это, конечно же, латенизирует коррупцию в Госавтоинспекции.

Существенной информационной парадигмой обладают данные и результаты социологических опросов, проводимых, как среди населения, так и среди самих сотрудников Госавтоинспекции, на предмет современного состояния коррупции в данной службе. Следует отметить, что подобные опросы проводятся на постоянной основе и значительный

интерес представляют при своей сопоставительной оценке относительно различных периодов.

В 2013 году схожее социологическое исследование провели специалисты «Фонда общественное мнение». «По результатам опроса, весьма значительная часть опрошенных, от 37 до 48%, затруднились ответить, насколько часто берутся взятки в разных ситуациях. Мнение, что сотрудники ГИБДД берут взятки «всегда или часто», выразили от 24 до 37%, а противоположного мнения – «редко или никогда» - придерживается примерно такое же число респондентов – от 24 до 29%» [8].

В 2017 году специалистами ВЦИОМ было проведено еще одно социологическое исследование. Его отличием стал более общий подход, проявившийся в изучении не только ГИБДД, как субъектов коррумпированности, но и иных подразделений органов внутренних дел, а также иных государственных служб и подразделений. По результатам проведенных исследований было установлено, что ГИБДД в своеобразном антирейтинге наиболее коррумпированных служб, заняли второе место, уступив только медицинским работникам. При этом, как отметили инициаторы исследования «Уровень коррумпированности ГИБДД, по оценкам россиян, снизился. Самым коррумпированным ведомством в 2015 году ее считали 32% респондентов и 26% опрошенных в 2016 году, что обеспечивало ГИБДД первое место в этом антирейтинге. А вот в 2017- Госавтоинспекция опустилась на второе место с показателем 23%» [7].

Важным аспектом определения современного состояния коррупции в Госавтоинспекции, выступает структура данного явления. Важность указанного аспекта проистекает в виду того, что согласно действующему законодательству, коррупция представляет собой собирательное понятие, которое составляет ряд самостоятельных видов уголовно-наказуемых деяний. Естественно, для уточнения особенностей проявления коррупции в рассматриваемой нами службе, необходимо оценивать данное явление, в том числе, и относительно отдельных видов преступных деяний данной направленности. Специалисты Орловского юридического института МВД России, проведя ряд эмпирических исследований, пришли к выводу о том, что «структура коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками ГИБДД, включает составы служебного подлога (64%), получения взятки (23 %), мошенничества (17%), злоупотребления должностными полномочиями (16 %) и др.» [4, с. 76]. Также следует отметить, что уровень коррупции в различных подразделе-

лениях ГИБДД различен и может быть представлен следующими показателями: регистрационная деятельность (37 %); экзаменационная деятельность (29 %); контроль за дорожным движением (26 %); административная практика (6 %) и др. [4, с. 78].

Еще одним показателем современного состояния коррупции в Госавтоинспекции, выступает определение личности сотрудника коррупционера. В соответствии с результатами диссертационного исследования Д.С. Сухова лица, совершающие коррупционные преступления в ГИБДД, являются профессионально зрелыми, высокообразованными сотрудниками с большим стажем практической работы. «Личность сотрудника ГИБДД, совершившего коррупционное преступление, характеризуется профессиональной зрелостью, значительным стажем практической работы (68 % имеют стаж работы более 5 лет), высоким уровнем образования (72,2 % имеют высшее образование), служат в дорожно-патрульной службе (90,5 % осужденных сотрудников ГИБДД). Как правило, такой преступник совершает коррупционные преступления, исходя из корыстной заинтересованности» [3, с. 3].

На наш взгляд, единственно возможным путем искоренения коррупции в подразделениях ГИБДД МВД России является совершенствование профилактической деятельности. Именно профилактика обеспечивает недопущение изначального проявления действий коррупционной направленности, поскольку данная форма деятельности подразумевает выявление первоначальных факторов, которые, собственно говоря, обусловили распространение коррупции в подразделениях Госавтоинспекции. Соответственно, упразднение, минимизация данных факторов, их значения – это прямой путь к искоренению коррупции [2, с. 85].

© Квитчук А.С., 2024

© Квитчук М.А., 2024

Список литературы:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.
2. Квитчук А.С. Квитчук М.А. Коррупция в деятельности Госавтоинспекции: искоренение и профилактика. // Юридическая наука: история и современность. 2023 №7. С. – 83-87.

3. Сухов Д.С. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками ГИБДД (по материалам Восточной Сибири): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск. – 2009. – 24 с.

4. Противодействие коррупции в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения: методические (практические) рекомендации / М.В. Баранчикова, Р.А. Белевский, А.Н. Подчерняев, Д.Ф. Флоря. Орёл: Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, 2014. – 104 с.

5. Римский В.Л. Социальные факторы, порождающие и поддерживающие коррупцию в ГИБДД России / Л.В.Римский // Материалы десятого всероссийского семинара. под редакцией А.В. Дуки. –2012. – С. 397- 432.

6. Буранов, И. Автомобилистов завалили письмами/ И. Буранов. – Текст : электронный // kommersant.ru : [сайт]. – 2024. – 12 февр. – URL: <https://www.kommersant.ru/2024/02/12> (дата обращения: 19.02.2024).

7. Медики обошли сотрудников ГИБДД в рейтинге коррупционеров. Россияне отметили снижение уровня коррумпированности дорожных инспекторов // Известия URL: <https://iz.ru/613257/angelina-galanina/rossiiane-ulichili-v-korrupcii-vrachei-i-inspektorov-gibdd> (дата обращения: 01.11.2023).

8. Проведено исследование общественного мнения об уровне коррупции среди сотрудников Госавтоинспекции // МВД России URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_po_obespecheniju_bezo/Publikacii_i_vistuplenija/item/1392425?year=2019&month=10&day=3 (дата обращения: 01.11.2023).

9. Сайт Президента России: официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL.: <http://kremlin.ru/> (дата обращения 20.02.2024).



Шутова Юлия Александровна,
адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

**К вопросу о целесообразности введения административной
ответственности за угрозу убийством или причинением
тяжкого вреда здоровью**

Аннотация: *в данной статье рассмотрены перспективы введения административной ответственности за угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Автором проводится параллель с существующей уголовно-правовой нормой, предусмотренной ст.119 УК РФ. В результате автор приходит к выводу о целесообразности решения проблем доказывания и понимания по уголовным делам об угрозе убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Создание смежной административно-правовой нормы может породить дополнительные доктринальные проблемы, а также увеличит количество правоприменительных противоречий.*

Ключевые слова: *угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, психическое здоровье, административная ответственность, уголовная ответственность, уголовно-правовая норма, предусмотренная ст.119 УК РФ.*

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее УК РФ) содержит уголовно-правую норму, выражающую запрет на причинение вреда психическому и социальному здоровью конкретной личности – угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст.119 УК РФ). В настоящее время среди правоприменителей формируется позиция о необходимости введения административной ответственности за подобное противоправное деяние.

Прокуратура Красноярского края подготовила законопроект, согласно которому, в целях предупреждения совершения уголовно-наказуемых угроз убийством или причинением тяжкого вреда здоровью необходимо дополнить ст.6.1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КРФ об АП) админи-

стративной ответственностью за «угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, причинившую нравственные страдания потерпевшему»¹. Целью принятия обозначенной меры административного принуждения авторы законопроекта обозначают, необходимость реакции со стороны государства на словесные угрозы убийством, например, поступающие от коллекторских служб. В этой связи возникает вопрос: «Целесообразно ли вводить административную ответственность за угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью?».

А.И. Каплунов размышляя о правовой природе и сущности административной ответственности утверждает, что «административная ответственность как форма административного принуждения и способ охраны правопорядка вводится в качестве оперативной реакции государства в лице контрольно-надзорных органов на общественно вредные правонарушения» [1, с.231]. Исходя из позиции необходимости быстрого реагирования на словесные угрозы убийством, причиняющие нравственные страдания потерпевшему, идея, предложенная прокуратурой Красноярского края, может показаться актуальной, в рамках обеспечения надлежащей защиты психического здоровья конкретной личности. Однако полагаем, что форма реализации данной идеи, выражающаяся в попытке решить проблемы доказывания и единообразного понимания по делам о преступлениях, предусмотренных ст.119 УК РФ, за счет создания подобной статьи в КРФ об АП, выглядит нецелесообразной по ряду причин.

Во-первых, *ценность объекта уголовно-правовой охраны*. Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью является разновидностью психического насилия. В этой связи, уголовно-правовая норма, предусмотренная ст.119 УК РФ, содержит запрет на причинение вреда психическому и социальному здоровью конкретной личности.

Согласно статистическим данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, за 2023 год каждое пятое зарегистрированное преступление против личности является преступлением, предусмотренным ст.119 УК РФ². И. М. Гальперин в своих трудах

¹ Слово отзовется в КоАП. Красноярская прокуратура инициирует административное наказание за угрозу убийством //Коммерсантъ// [Электронный ресурс]: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6428605> (Дата обращения 20.02.2024).

² Аналитическая информация ФКУ «ГИАЦ МВД РФ». МВД РФ: официальный сайт[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 21.02.2024).

отмечал, что количественный статистический фактор свидетельствует об общественной опасности деяния и целесообразности установления уголовно-правового запрета на его совершение [2, с. 59].

Кроме того, исследование Агентства стратегических инициатив показало, что «в состоянии глубокой депрессии находятся почти 15 млн жителей России, это почти 10% населения страны. Среди основных причин — длительная болезнь, насилие в семье, смерть близкого, одиночество. Причем с насилием могут сталкиваться ежегодно до 700 тыс. граждан России». Обозначенные данные свидетельствуют о значимости объекта уголовно-правовой охраны и необходимости повышения качества уголовно-правового воздействия на лиц, совершивших угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, путем совершенствования единообразного понимания признаков, содержащихся в диспозиции ст.119 УК РФ, и практики реализации обозначенной уголовно-правовой нормы.

Во-вторых, введение административно-правового запрета должно отвечать требованиям *процессуальной осуществимости и ресурсной обеспеченности*. Установление нечётких границ между допустимым отклоняющимся поведением (словесная ругань на почве личных неприязненных отношений) и административным поведением (словесные угрозы убийством, причинившие нравственные страдания потерпевшему) в ситуации, когда санкция правового запрета устанавливает серьёзные прямые и косвенные последствия для правонарушителя способно создать существенные правовые и социально-экономические проблемы для широких слоев населения, если запрещаемое поведение окажется массовым. К прямым последствиям можно отнести штраф, налагаемый на мужа, за случившийся бытовой конфликт с супругой в условиях, когда её жизни и здоровью не причинялся вред и не было угрозы его причинения - в связи с чем нет состава преступления, предусмотренного ст. 119 УК РФ; такой штраф скажется на материальном благополучии всей семьи. Примером косвенных последствий могут выступать: лишение разрешения на владение огнестрельным оружием с его неременной конфискацией; лишение возможности быть принятым на некоторые виды работ с вероятным увольнением с такой работы; постановка на профилактический учёт.

Нечёткие разграничительные признаки между допустимым и запрещённым поведением (когда они не могут быть исследованы, оценены, перепроверены правоприменителем, а носят полностью субъек-

тивно-оценочный характер) могут сделать такой правовой запрет средством сведения личных счётов либо шантажа. Правоохранительные органы в этом случае могут использоваться в качестве орудия личной или социальной борьбы, что недопустимо.

В-третьих, конструкция административно-правовой нормы должна обладать недвусмысленными признаками, позволяющими отграничить ее от смежной уголовно-правовой нормы.

А.В. Равнюшкин, анализируя насильственные действия, как признак объективной стороны составов правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 КРФ об АП и статьей 156 УК РФ указывает на то, что «неопределенность в строении объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст.6.1.1 КРФ об АП порождает проблему разграничения его с преступлением, предусмотренным ст. 156 УК РФ»[3, с.313]. Аналогичная ситуация может образоваться при дополнении ст.6.1.2 КРФ об АП диспозицией следующего содержания: «угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, причинившая нравственные страдания потерпевшему, если эти деяния не содержат уголовно-наказуемого деяния».

Первая проблема, с которой может столкнуться правоприменитель, это отграничение общественно опасного действия в виде угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, предусмотренного диспозицией ч.1 ст.119 УК РФ, от действия в виде угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, включаемого в диспозицию вводимой ст.6.1.2 КРФ об АП. В науке уголовного права и правоприменительной практике отсутствует единообразное понимание обозначенного общественно опасного деяния. Указанно порождает большой массив материалов об угрозе убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, по которым принимается процессуальное решение в виде отказа в возбуждении. В этих условиях более продуктивной представляется работа над выработкой общих подходов к унифицированному пониманию признаков, содержащихся в существующей ст. 119 УК РФ.

Вторая проблема связана с предложением внесения в административно-правовую норму последствий в виде нравственных страданий потерпевшего. Данный признак объективной стороны административного правонарушения является весьма субъективным и в условиях современного развития средств доказывания и доступных экспертиз в рамках административного судопроизводства делает исход рассмотрения дела об административном правонарушении чрез-

мерно зависимым от моральной позиции потерпевшего. Это может повлечь за собой искажения целей, для которых вводится правовой запрет, а также снижение объективности и обоснованности судебного акта.

Таким образом, подводя итог статье следует отметить, что идея оперативного реагирования на факты угроз убийством, с позиции эффективной защиты психического и социального здоровья конкретной личности, выглядит довольно перспективной. Однако она должна решаться посредством выработки предложений по единообразному пониманию признаков, содержащихся в диспозиции ст.119 УК РФ, и эффективному уголовно-правовому воздействию на лиц, совершивших угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, а не введением дополнительной смежной административно-правовой нормы в КРФ об АП.

© Шутова Ю.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каплунов А. И. Влияние доктрины прав и свобод человека и гражданина на модернизацию законодательства об административной ответственности / А. И. Каплунов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 229-235;

2. Гальперин И. М. Наказание: социальные функции, практика применения / И. М. Гальперин. - Москва : Юрид. лит., 1983. - 206 с;

3. Равнюшкин А. В. Насильственные действия как признак объективной стороны составов правонарушений, предусмотренных статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьей 156 Уголовного кодекса Российской Федерации / А. В. Равнюшкин // Сибирское юридическое обозрение. – 2022. – Т. 19, № 3. – С. 310-321.

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
Раздел III.
Теоретические проблемы модернизации
административно-процессуального права

EDN: PVZTQF



Севрюгин Виктор Егорович,
профессор-консультант Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

О двойственном характере административного процесса.
К столетию со дня рождения профессора В.Д.Сорокина

Аннотация: *На основе доктринальных положений российского административного процесса и административно-процессуального права и законодательства, научных трудов профессора В.Д.Сорокина, исследуются проблемы преодоления дуализма административного процесса. Двойственный характер использования ресурса оценочных юридических понятий и категорий в современной административно-процессуальной теории и практике не могло негативно не отразиться на качестве административного процесса. В результате административный процесс и его базовые юридические категории до настоящего времени не имеют должного законодательного закрепления, что порождает, в свою очередь, целый ряд проблем, требующих незамедлительного разрешения.*

Ключевые слова: *административный процесс, административное производство, дуализм процесса, доктрина, концепция.*

1. На протяжении всего XX столетия административный процесс ни в общей ни в отраслевой теории права не получил должного доктринального развития. Это породило ряд серьезных проблем при определении содержания, структуры и системы как административ-

ного процесса, так и всей отрасли административно-процессуального права современной Российской Федерации.

В настоящее время процесс формирования и развития административного процесса в направлении становления самостоятельной отрасли российского права связан не только с пробелами в доктринальном закреплении основных положений административного процесса в федеральном законе, но и с проблемами преодоления дуализма, противоречивости, хаотичности правового регулирования всей сферы исполнительной власти государства.

Отсутствие соответствия административного процесса и всего массива и административно-процессуального законодательства современным требованиям развития социального правового государства, организации и функционирования системы государственной исполнительной власти и местного самоуправления, недостаточная процессуализация правовых механизмов этой власти не могли, в итоге, негативно не сказаться на качестве административного процесса.

2. В данном контексте следует выделить ряд важных, актуальных проблем, без решения которых невозможно достичь положительного результата в затянувшейся дискуссии.

Одной из таких проблем является отсутствие единства ученых и практиков в понимании содержания и функций административного процесса. В настоящее время продолжает свое существование все еще востребованная советская, хотя и противоречивая, концепция административного процесса, заложившая основы ее теории на рубеже 60-70-х годов прошлого века – юрисдикционная¹ и управленческая², и, соответственно, два разных подхода к определению этого понятия – широкий и узкий.

Сторонники широкого подхода под административным процессом понимают «процесс самой исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления (процессуальная форма ее осуществления). В узком смысле – это деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел,

¹ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., Юридическая литература. 1964.

² См.: Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов. 1962; Петров Г.И. О кодификации советского административного права/ Советское государство и право. 1962. №5 Сорокин В.Д. Проблема административного процесса. М; 1968; его же.: Административно- процессуальное право. М; 1972

отнесенных к их компетенции, деятельность по применению материальных административно-правовых норм к конкретным (индивидуальным) делам¹. По мнению других известных ученых, административный процесс тесно связан с рассмотрением и разрешением дел исключительно об административных правонарушениях как в органах управления, так и в судебных органах².

При этом, понятием «административный процесс» охватывается не любая правоприменительная деятельность в сфере государственного правления, а только такая, которая связана с разрешением индивидуальных конкретных дел и представляет собой завершенные юридические производства.

Отсутствие необходимого доктринального обеспечения административного процесса объясняется не только слабой разработанностью методологической концепции юридического процесса в целом, и административного, в частности, но и связано с отсутствием единых общих обязательных признаков (критериев), лежащих в основе определения его содержания и сущности.

Отсюда появление в литературе по административному праву множества разновидностей административного процесса и разнообразие подходов авторов, объясняющих его пониманию и сущность. Поэтому, не случайно, одни авторы рассматривают административный процесс широко, как деятельность всех органов исполнительной власти (управленческий подход), другие – узко, как порядок, способы и формы осуществления юрисдикции (юрисдикционный подход), третьи – только как деятельность судов (судей) по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из материальных административно-правовых и иных публичных правоотношений (юстиционный подход).

Заслуживают внимания, появившиеся в последние годы в литературе по административному праву, весьма интересные публикации о новом интегративном подходе к пониманию и объяснению сущности и содержания административного процесса. Суть этих публикаций состоит в том, что понятием «административный процесс» охватывается деятельность не только органов исполнительной власти, но и их должностных лиц по разрешению подведомственных дел, возникающих из административных правоотношений (административно-

¹ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.

² См.: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.

процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов(судей) по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел.

Что позволяет, в конечном итоге, объединить два вида правоприменительного процесса (судебный и не судебный) в один, единый административный процесс¹.

Что касается идеи объединения управленческого процесса (власти-подчинения) и юрисдикционного (административного) в одном административно-процессуальном кодексе Российской Федерации (АПК РФ), то их объединение, по справедливому мнению, большинства ученых административистов и практикующих юристов, судей, объективно невозможно, поскольку это совершенно разные процессы. Если первый из них является процессом позитивным, то второй – сугубо правоохранительным².

3. До настоящего времени, в административном и административно-процессуальном законодательстве России отсутствует четко закрепленная система, охватывающая весь массив споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Отсюда и двойственный характер административного процесса, проявляющийся, с одной стороны, в применении разнообразных способов и порядка реализации субъектами своих прав в области административно-процессуального законодательства, а с другой, в использовании различных процессуальных форм и процедур при разрешении споров по поводу их нарушений.

Отсутствует также единство мнений ученых и практикующих юристов по вопросам законодательного урегулирования оценочных

¹ См.: Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития/ Административное право и процесс. 2013. № 12. С.17; Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юритлитформ. 2013.

² См., например, Старостин С.А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича. 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. Д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб: Изд-во СПб университета МВД России. 2017. Часть 1. С. 88-102; Стахов А.И., там же: 2015. Часть 1. С. 62.

понятий административного процесса, административно-процессуального права, административных процедур, административного производства и других юридических категорий.

Существует достаточно большое количество разнообразных точек зрения, противоречивых подходов к различным правовым категориям и понятиям административного процесса, административно-процессуального права, являющихся актуальными и имеющими важное как теоретическое, так и непосредственное практическое значение.

Прежде всего это касается нормативного урегулирования дефиниций «административный процесс», «административная процедура», «административное производство». Хотя данные понятия терминологически близки, но они имеют разный смысл и содержание, и их нельзя смешивать и отождествлять.

4. В литературе по административному праву и процессу справедливо отмечается, что административно - публичная деятельность органов государственного управления и их должностных лиц включает в себя как процессуальные виды такой деятельности (административные производства), так и внепроцессуальные виды, осуществляемые вне рамок административного процесса. И процессуальные и вне процессуальных видов административно – публичной деятельности, при этом, осуществляются органами государственного управления и уполномоченными ими должностными лицами строго установленными нормами права порядке, а именно, в рамках определенной административной процедуры¹.

Административная процедура как правовая категория имеет тесную, органическую связь с административным процессом (являясь ее структурным элементом). Но до настоящего времени четкой и однозначной концепции разграничения данных правовых категорий ни в науке административного права, ни в действующем административно-процессуальном законодательстве, не имеет.

Административная процедура имеет необходимое и достаточное правовое содержание, что сближает ее с административным процессом (но не отождествляет) и позволяет использовать и применять в

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно- процессуально право: Учебник.- 2 изд; перераб.и доп.- СПб.: изд. Р.Асланова «Юридический центр ПРЕСС»,2008.С.176-184; Административно- процессуальное право: Учебник/ под ред.д-ра юрид.наук, проф.А.И.Каплунова.- СПб.:изд.-о СПб Ун-та МВД России, 2015.С.6-27.

любой юридической, процедурной деятельности органов исполнительной власти по реализации установленных им функций или по разрешению административных дел.

Административная процедура – это составная и неотъемлемая структурная часть административного процесса. Цель, которой – упорядочение процессуальной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Следует отметить, что одна из неудачных попыток законодательного регулирования административной процедуры была предпринята законодателем более 20 лет назад, в 2001 году. Внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации важный для данной отрасли права законопроект «Об административных процедурах», был только через восемь лет (2009 год) рассмотрен и в первом чтении отклонен по надуманным причинам.

Предпринятый сравнительно-правовой анализ имеющихся публикаций в административно-правовой литературе по данному вопросу позволяет предложить свою дефиницию административной процедуры. Это урегулированный законом строго установленный порядок рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти и их должностными лицами административных дел.

Индивидуальное конкретное (административное дело) рассматривается и разрешается в рамках урегулированного административно- процессуальными нормами административного производства. В основе которого лежит соответствующая административная процедура.

Категория «административное производство» является одним из важных и ключевых понятий административного процесса. Но также, как и предыдущие дефиниции нормативно не урегулированы. Административное производство хотя и нашло свое отражение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, но как понятие законодательно не закреплено. Основоположник административно-процессуального права Союза ССР В.Д. Сорокин утверждал, что «производство – часть процесса, а процесс есть составная часть производства»¹.

В качестве итога предлагаются следующие важные выводы.

Во-первых, административный процесс бесспорно является процессом юридическим. Об этом свидетельствует статья 71 Конститу-

¹ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: 1968; его же: Административно-процессуальное право. М.: 1972.

ции Российской Федерации, в которой последний находит свое нормативное закрепление и приобретает официальный статус одного из видов юридического процесса. Административный процесс по праву занял свое законное место в системе процессуального законодательства России, которое теперь состоит из трех самостоятельных отраслей процессуального права – гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и административно-процессуального. Что, по мнению профессора Сорокина В.Д., позволяет предметно определить значение, роль и место административно-процессуального права в системе Российского права

Во-вторых, каждый вид юридического процесса – гражданский, уголовный, административный объективно имеют свой предмет, метод и систему законодательства. То есть свой оригинальный набор институциональных условий и юридических инструментов, объективно позволяющих обособиться в самостоятельную отрасль российского права. При этом, каждый из названных видов процесса является независимым, самостоятельным и нуждается в отдельной кодификации своих норм.

В-третьих, главной и определяющей особенностью административного процесса является то, что это не любая деятельность исполнительных органов государственной власти, а исключительно юридическая как по своей цели, так и по результату.

В-четвертых, юридическая сущность административного процесса безотносительна к его широкому или узкому пониманию.

Сегодня для всех очевидно (как для теоретиков административного права и процесса, так и практикующих юристов), что необходим поиск нового подхода к определению содержания и сущности, ключевых понятий и юридических категорий административного процесса как самостоятельной отрасли российского права. Наконец необходимо завершить кодификацию огромного массива разрозненного, хаотичного и противоречивого административно-процессуального законодательства. Что позволит также решить проблему преодоления дуализма административного процесса и исключить практику двойственного толкования его основных юридических понятий и категорий.

© Севрюгин В.Е., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература. 1964.
2. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов. 1962.
3. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5.
4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М; 1968.
5. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Юридическая литература. 1967.
6. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Юридическая литература. 1961.
7. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития/ Административное право и процесс. 2013. № 12. С.17.
8. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юритлитформ. 2013.
9. Старостин С.А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. Д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2017. Ч. 1. С. 88-102
10. Сорокин В.Д. Административно- процессуально право: Учебник.- 2 изд; перераб.и доп.- СПб.: изд. Р.Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2008. С.176-184.
11. Административно- процессуальное право: Учебник/ под ред.д-ра юрид.наук, проф.А.И.Каплунова.- СПб.:изд.-о СПб Ун-та МВД России, 2015. С.6-27.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: 1972.



Бекетов Олег Иванович,
*профессор кафедры административного права и
административной деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России,
доктор юридических наук, профессор;*

Кожевников Олег Александрович,
*профессор кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета
имени В.Ф. Яковлева (г. Екатеринбург),
профессор кафедры конституционного и международного права
Уральского государственного экономического университета
(г. Екатеринбург),
доктор юридических наук, профессор*

Административный (управленческий) процесс: противоречия и перспективы

Аннотация: в статье на основе анализа широкого понимания категории «административный процесс» отмечаются некоторые «болевые точки» некорректного использования достижений науки административного процесса в регламентации управленческой деятельности публичной власти.

Ключевые слова: административный процесс, публичная власть, административное производство, административная процедура, административное дело, административное решение.

Как в советский, так и в современный периоды времени учёные-административисты обращают пристальное внимание на развитие доктрины административного (управленческого) процесса, поскольку очевидно, что использование административных процедур и производств в общем объёме управленческой деятельности органов публичной власти составляет значительную долю.

Профессор П.И. Кононов полагает, что существующие в отношении административного процесса точки зрения можно свести к трём подходам.

1. Административный процесс - это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса).

2. Административный процесс - это деятельность органов публичного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из административно-правовых споров и административных правонарушений (узкое понимание административного процесса).

3. Административный процесс - это деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений, то есть административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса) [1].

В рамках избранного авторами ракурса - необходимости использования достижений административно-правовой доктрины на современном этапе построения единой системы публичной власти, полагаем, что широкое понимание содержания категории «административный процесс» является наиболее предпочтительным и перспективным. В этой связи нам хотелось бы отметить несколько «болевых» точек современного некорректного использования достижений науки административного процесса в регламентации управленческой деятельности органов публичной власти.

Известный в прошлом представитель и основатель Омской школы административного права С.И. Котюргин в своих работах, в которых он рассматривал производство по делам об административных правонарушениях как основную разновидность административного процесса, правомерно обращал внимание на необходимость и важность наличия прямой связи между административно-процессуальной (или просто административной) деятельностью с ее итогом – принятием административного решения, вне зависимости от его положительного или отрицательного итога для заинтересованной стороны [2, 3].

Данное суждение имеет важнейшее значение для оценки качества нормативного обеспечения административных процедур (производств) и в целом административного процесса как неотъемлемого элемента современной управленческой деятельности аппарата пуб-

личной власти, особенно в контексте происходящей настройки структурных единиц и механизмов в рамках единой системы публичной власти.

Отечественными учёными-административистами давно замечено, что во многих странах административно-процедурные правила первоначально были созданы применительно к видам деятельности органов исполнительной власти, связанными с принятием административных решений именно неблагоприятного характера в отношении лиц, которым они адресованы. Прежде всего, речь идёт о назначении административных наказаний, применении дисциплинарных мер, а также об изъятии имущества для государственных нужд (последнее во многих странах реализуется в административном порядке) [4, с. 37]. Нормы административного процесса, преимущественно, строились и развивались как определённая деятельность уполномоченных властных субъектов применительно к указанным трём видам негативных последствий реализации соответствующих процедур. При этом стадии и этапы обжалования административного решения - по вертикали административно-публичной власти либо в суд рассматривались как продолжение административного процесса вплоть до окончательного утверждения итогового решения.

Подобный подход длительное время оставлял за пределами внимания учёных и практиков виды административных процессов с «позитивным» содержанием, например, такие виды процессуальной деятельности, которые связаны с выдачей различного рода лицензий, разрешений, удостоверений, свидетельств, патентов, иных разнообразных правоустанавливающих документов и принятием соответствующих решений, благоприятных для адресата.

Впоследствии «узкий» подход к целям административных процедур (производств) все-таки уступил место более широкому пониманию целевого предназначения административного процесса, включив в него не только его виды, влекущие для субъектов прав негативные последствия, но и те, которые имеют очевидное позитивное содержание для участников правоотношений. Представляется, что устойчивая тенденция к расширению целевого предназначения административного процесса в немалой степени связано и с тем обстоятельством, что в условиях динамичного развития общественных отношений, их цифровизации, развития научно-технического прогресса, изменения культурных, духовно-нравственных установок в обще-

стве не позволяет отграничить виды административной деятельности, направленные на принятие решений, исключительно неблагоприятных для адресатов, от видов деятельности, направленных на принятие положительных решений, как в теории, так и на практике. Например, когда производство по выдаче какого-либо разрешения заканчивается отказом в его выдаче, такое решение, безусловно, может быть оценено как неблагоприятное для заявителя, но благоприятное для государства или неопределённого круга лиц, так как направлено на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства

Или ещё один пример, который характерен для динамично развивающейся сферы государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Принимаемое заказчиком после проведения процедуры (конкурса или аукциона среди потенциальных поставщиков или подрядчиков), которая носит в том числе и административный характер, решение, имеет положительный характер для победителя конкурса, но отрицательный для других его участников.

И наконец, выдача разрешения на строительство завода – это благоприятное решение для его получателя, но оно может оказаться весьма неблагоприятным для третьих лиц, в частности, для жителей той территории, на которой они будут вынуждены дышать загрязнённым вследствие функционирования этого завода воздухом [4, с. 38].

Тенденции к закреплению широкого подхода к пониманию административного процесса характерны не только для отечественной правовой науки. Так, итальянский исследователь А. Ченерелли отмечал, что вследствие нарастания в Италии числа подобных приведённых нами примеров, административно-процедурные правила стали получать все более широкое распространение, постепенно выйдя за пределы видов административной деятельности, направленных на принятие неблагоприятных решений. Расширение прежде всего коснулось права на участие в административном производстве, права на доступ к документам административного производства, обязанности мотивировать административное решение. Так, в Италии 7 августа 1990 г. Законом № 241 об административных процедурах были установлены правила, унифицированные для всех видов деятельности органов исполнительной власти, независимо от положительного или от-

рицательного характера административного решения, на выработку которого данная деятельность направлена. Исключения сделаны только для процедур по принятию административных актов нормативного и общего характера [4, с. 38]. Это и понятно, поскольку в последнем случае отсутствует какое-либо административное дело, нуждающееся в разрешении, а это один из ключевых критериев, позволяющих относить какую-либо упорядоченную, детально нормированную деятельность к административному процессу.

В последние годы в отечественных ведомственных нормативных актах появились более или менее обширные группировки разнообразных управленческих (организационных) процедур, правил, регламентов, хотя и устанавливающих определённые порядки, в некоторых случаях, очень детально, но никак не связанных с каким-либо конкретным административным делом и принятием административного решения.

Одним из примеров таких «чисто» управленческих процедур выступают, например, порядки, установленные приказом МВД России от 20 февраля 2021 г. № 80 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений».

Административный регламент содержит третий раздел, определяющий состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме. Исчерпывающий (!), согласно тексту административного регламента, перечень административных процедур включает в себя следующие административные процедуры (всего их одиннадцать, каждая из них пронумерована и детально регламентирована):

1. Приём заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги.
2. Формирование и направление межведомственных запросов.
3. Принятие решения о допуске к экзамену или об отказе в допуске к экзамену.
4. Проведение теоретического экзамена.

5. Проведение практического экзамена на право управления транспортными средствами категорий «А» и «М» и подкатегорий «А1» и «В1».

6. Проведение практического экзамена на право управления транспортными средствами категорий «В», «С», «D», «BE», «CE» и «DE» и подкатегорий «C1», «D1», «C1E» и «D1E».

7. Принятие решения о выдаче водительского удостоверения или об отказе в выдаче водительского удостоверения.

8. Оформление и выдача водительского удостоверения.

9. Прекращение предоставления государственной услуги.

10. Аннулирование результатов экзаменов.

11. Оформление и выдача выписки из информационной системы Госавтоинспекции о наличии водительского удостоверения.

Само по себе производство по выдаче гражданину водительского удостоверения, с нашей точки зрения, вполне представимо как самостоятельная разновидность административных производств, представляющих в своей совокупности единый административный процесс. Однако в представленном перечне можно видеть скорее сопряжение разрозненных равнообъёмных организационных действий, чем совокупность административно-правовых норм, основывающихся на процедурных правилах, регулирующих движение конкретного административного дела от момента его возникновения до завершения - принятия административного решения.

Неслучайность приведённого примера подтверждают, а также подчёркивают системный характер применения ошибочного подхода к пониманию административного процесса на практике положения Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, утверждённого ранее приказом МВД России от 27 сентября 2019 г. № 660.

Данный административный регламент также содержит третий раздел, посвящённый составу, последовательности и срокам выполнения административных процедур (действий), требованиям к порядку их выполнения, в том числе особенностям выполнения административных процедур (действий) в электронной форме. «Исчерпывающий» перечень административных процедур (действий) на этот раз включает шесть их разновидностей:

1. Приём и регистрацию заявления и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

2. Принятие решения об оформлении справки о наличии (отсутствии) судимости или об отказе в выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости.

3. Отказ в выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости.

4. Оформление справки о наличии (отсутствии) судимости.

5. Выдачу справки о наличии (отсутствии) судимости.

6. Исправление допущенных опечаток и ошибок и выданных в результате предоставления государственной услуги документах.

В представленной совокупности будто бы самостоятельных административных процедур, вызванных к жизни предоставлением государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования также скорее можно видеть совокупность равнообъёмных управленческих действий, чем административно-процессуальных норм, регулирующих движение конкретного административного дела к его итоговому разрешению в виде принятия индивидуального правоприменительного административного акта.

Ещё одним примером, ещё более красноречиво свидетельствующим о необходимости внимательного отношения к регламентации административно-процессуальной деятельности является недавно утративший силу приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «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» (далее – приказ № 664).

В частности, тот же самый «исчерпывающий» перечень административных процедур включал в себя следующие:

1. Надзор за дорожным движением, в том числе с использованием технических средств и специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме.

2. Остановка транспортного средства.

3. Остановка пешехода.

4. Проверка документов, идентификационного номера, номера кузова, номера шасси транспортного средства, государственных ре-

гистрационных знаков транспортного средства, технического состояния, находящегося в эксплуатации транспортного средства.

5. Применение мер административного воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

6. Выезд на место дорожно-транспортного происшествия.

Не устраняет проблему «разнообъемности» и содержательной разноплановости приведённых «административных процедур» имеющаяся в приказе так называемая блок-схема исполнения государственной функции.

Приказ № 664 в настоящее время отменен, а вместо него принят приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения», который термин «производство» употребляет только применительно к производству по делам об административных правонарушениях, а используемые в названном порядке процедуры «административными процедурами», не называет, а понятие «административный процесс» не используется вообще! При этом последний приказ явно выигрывает по четкости формулировок и продуктивности регулирующего воздействия.

По смыслу последовательно высказываемых Конституционным Судом России правовых позиций применительно к любой нормотворческой деятельности - неоднозначность, неясность и противоречивость регулирования недопустимы, поскольку, препятствуя надлежащему уяснению его содержания, открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод¹. Полагаем, что данные критерии вполне приемлемы и для нормотворчества в отношении различного рода административных производств, процедур, объединённых общей категорией – административный процесс, который в настоящее время стал неотъемлемым элементом управленческой деятельности любого органа публичной власти. А поскольку в настоящее время продолжается процесс формирования конституционно-отраслевых основ единой системы публичной власти, которая в своём функциональном предназначении выражается в создании дополнительного механизма признания и гарантии ценности прав и свобод

¹ См.: постановления от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П, от 19 июля 2017 г. № 22-П.

человека и гражданина, то и содержание и применение правовых актов, регламентирующих деятельность любого органа власти, в том числе и путём принятия и последующей реализации административно-процессуальных актов, должна соответствовать названному предназначению институтов власти. В том случае, когда нормативное регулирование административного процесса и входящих в него процедур не достигает своего целевого предназначения, не обеспечивает единообразного понимания, а значит, и применения, подобные факты, несомненно, ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод, приводят к нарушению принципа верховенства закона, что вполне достаточно для признания такого регулирования не соответствующим Конституции нашего государства.

© Бекетов О.И., 2024

© Кожевников О.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Кононов П.И. Конституционно-правовые основы административного процесса в России // Вестник экономики, управления и права. 2009. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-osnovy-administrativnogo-protsessa-v-rossii-1> (дата обращения: 01.02.2024).
2. Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. М., 1968. 16 с.;
3. Котюргин С.И. Полномочия милиции в сфере административного производства (основы производства по делам о нарушениях общественного порядка). Омск. 1972. 68 с.
4. Ченерелли А. Законодательное регулирование административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 34-39.



Бочаров Сергей Николаевич,
*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор*

Административный процесс как предмет правового регулирования¹

Аннотация: *Статья посвящена характеристике сущности и содержания административного процесса, который выступает материальной основой однозначно признанной научным сообществом самостоятельной административно-процессуальной юридической отрасли. В статье с учетом имеющихся в данном направлении теоретических воззрений и сформировавшихся научных концепций представлены критерии дифференциации сегментов рассматриваемого правового феномена и предложена их административно-правовая характеристика.*

Ключевые слова: *Административный процесс, индивидуальное административное дело, административное производство, порядок реализации административного производства, административные процедуры*

Сущность и содержание административного процесса, выступающего самостоятельным предметом правового регулирования, его количественные и качественные характеристики, включающие временные, территориальные, технологические и организационно-технические параметры, стадии и этапы, перечень и статус участвующих в нем субъектов, уже несколько десятилетий составляют неподдельный научный интерес ученых административистов, выделяющих и исследующих процессуальный сегмент административно-правового инструментария государственного управления, значимость которого для российского социума день ото дня возрастает. Данные устремления теоретиков административного права вполне понятны и

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС Консультант Плюс.

обоснованы, так как, ведя речь о наличии отдельной процессуальной юридической отрасли, прежде всего следует определиться с характеристикой регулируемых ею общественных отношений.

В результате, мнения юристов по указанным вопросам, изложенные в многочисленных научных публикациях, включая диссертации, монографии, статьи, разделились таким образом, что это позволяет обозначить несколько научных концепций, постепенно сформированных в соответствующие научные школы, представители которых аргументированно отстаивают свои научные воззрения, признавая все же, что административный процесс – это установленный административно-процессуальными правовыми нормами порядок возбуждения, формирования (подготовки) и разрешения различных административных дел на всех уровнях, во всех сферах и областях государственного управления специально уполномоченными на то субъектами (органы исполнительной власти, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и их должностные лица) в ходе осуществления ими нормотворческой, регулятивной, правоохранительной и правозащитной деятельности, нацеленной на реализацию обеспечиваемых материальными правовыми нормами публичных, индивидуальных и групповых интересов [4-6,8,9,10,11,12,13].

Опираясь на высказывания таких корифеев административного права, как Д.Н. Бахрах, А.И. Каплунов, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров и других, уместно обозначить следующие сегменты рассматриваемого вида процессуальной деятельности, используя в качестве критерия их дифференциации правовые формы такой деятельности: административное нормотворчество; административное правонаделение и распоряительство, осуществляемые в регулятивной форме и обеспечивающие тем самым реализацию физическими и юридическими лицами своих прав и законных интересов, а также обеспечивающие осуществление субъектами управления контрольно-надзорных функций; административная правоохрана (разбирательство по административным жалобам и спорам, дисциплинарная и административная юрисдикция, иное административное принуждение в связи с предупреждением и пресечением деяний и событий, угрожающих охраняемым правам и законным интересам, а также исполнение актов применения субъектов юрисдикции); административная правозащита (административная юстиция).

Полагаем, что подобный вариант структуры единого административного процесса [9] с достаточной мерой полноты отражает его сущность относительно различных по своему назначению, содержанию и прочим параметрам индивидуальных административных дел, выступающих для такой процессуальной деятельности специфическим предметом, особенности которого для каждого конкретного элемента представленного выше классифицированного множества, будут весьма отличными от других.

Что касается общей характеристики упомянутых дел, то сегодня, несмотря на упоминание о таких делах в статье 126 Конституции Российской Федерации, эта общая характеристика представлена только в доктринальных и научных источниках [3].

С технической стороны административное дело характеризуют как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению (подтверждению), регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованных лиц, применению мер административной ответственности и иных мер административного принуждения [7].

В то же время с содержательной стороны, как представляется, административное дело выглядит как заявленный, возбужденный (поставленный) правомочным субъектом на реализацию управленческий вопрос по удовлетворению в административно-процессуальных формах публичного государственного, индивидуального, группового, корпоративного интереса в соответствующей сфере или области государственного управления.

В зависимости от конкретного вида административных дел, воплощаемых в жизнь субъектами управления, в каждой из обозначенных выше разновидностях административного процесса можно выделить такие самостоятельные элементы, как отдельные административные производства, выступающие в масштабе указанной процессуальной разновидности ее составными частями, и являющие собой особый вид административной деятельности по разрешению в установленном порядке определенной категории административных дел.

При этом, нельзя не заметить, что категория «производство» достаточно активно используется в федеральном и региональном законодательстве, а также в нормативных правовых актах, издаваемых уполномоченными на то субъектами государственного управления

(производство по обращениям граждан; лицензионное, разрешительное, регистрационное, аттестационное, аккредитационное, контрольно-надзорное производство, производство по присвоению ученых степеней и ученых званий, наградное производство; производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, исполнительное производство и др.).

Под административным производством, обычно подразумевают закрепленный в административно-процессуальных нормах порядок возбуждения (открытия), оформления, рассмотрения и разрешения индивидуально-конкретных административных дел схожей категории, характерных для соответствующего структурного сегмента административного процесса.

При этом, степень нормативной детализации и императивности у указанных производств не одинакова. Если для одних установлена унифицированная процессуальная форма, обязательная для исполнения, соблюдения, использования и применения всеми субъектами управления, ее реализующими (лицензионное производство), то для других – процессуальная часть реализации властных полномочий урегулирована фрагментарно с большой долей административного усмотрения правоприменителей (производство по применению мер административного принуждения предупредительного характера).

Тем не менее, вполне допустимо выделить некоторые общие и относительно универсальные элементы, объединённые категорией «порядок реализации административного производства», так как относительно такой категории у представителей административного права единого мнения пока еще не выработано.

Подобный «порядок», как свидетельствует анализ многочисленных административно-процессуальных норм, содержащихся в законах и в подзаконных нормативных правовых актах, включает в себя следующие важные моменты:

1) этапность и стадийность, предполагающие наличие некоторого набора административных процедур, предусмотренных как в целом для всего производства, так и для его соответствующих более мелких разделов;

2) последовательность (очередность) и взаимная обусловленность таких стадий и этапов;

3) процессуальные сроки и прочие временные параметры, как влияющие, так и не влияющие на конечный процессуальный результат административного производства;

4) вид и перечень документов, предоставляемых заинтересованными лицами для формирования дела административного производства и отвечающих требованиям необходимости и достаточности, а также способ их предоставления уполномоченному субъекту управления;

5) перечень поводов для возбуждения дела административного производства, и способы их фиксации (документирования);

6) перечень лиц, выступающих инициаторами возбуждения дела административного производства;

7) виды возможных доказательств по делу административного производства, порядок их сбора, документирования и оценки; требования к подобным доказательствам;

8) перечень субъектов управления, уполномоченных формировать и рассматривать дело административного производства;

9) алгоритм рассмотрения дела административного производства; варианты принимаемых при рассмотрении дела решений; наименование и форма составляемых при этом процессуальных документов;

10) обжалование и пересмотр принятого решения по делу административного производства;

11) исполнение решения по делу административного производства; наименование и форма составляемых процессуальных документов, выдаваемых для использования во вне и для подтверждения состоявшегося факта правонаделения заинтересованного лица и легитимности приобретенного статуса его обладателя;

12) перечень завершающих дело административного производства отчетных, учетных, организационных процедур и материально-технических действий;

13) запреты и ограничения установленные в целом в рамках производства по делу административного производства и обязательные для соблюдения на его отдельных стадиях и этапах.

Как очевидно, представленный порядок административного производства практически соткан из многочисленных административных процедур, фактически определяющих содержание его стадий и этапов, которые по мнению специалистов, осуществляющих государственное управление, призваны обеспечить его законность и высту-

пить в роли процессуальной гарантии соблюдения иных принципов исполнительно-распорядительной деятельности, защитить физических и юридических лиц, их права и свободы от чиновничьего произвола и гиперзаформализованной бюрократии [1].

Однако, важно не переусердствовать с процедурной регламентацией государственного управления и его сегментов, иначе вместо гарантий защиты прав и законных интересов она способна превратиться в свою противоположность [1].

© Бочаров С.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Авдейко А.Г., Кононов А.М. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 11 - 18.
2. Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. А.И. Каплунова. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 11, 19.
3. Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и административно-процессуальном законодательстве // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 29.
4. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М.: Юридическая литература, 1970. С. 67, 68.
5. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44, 45.
6. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право, 1962, № 5. С. 30.
7. Проект федерального закона «Об административных процедурах» Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.02.2001).
8. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1984. С. 16.
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова "Юридический центр "Пресс", 2008. С. 204.

10. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

11. Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5 - 13.

12. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры // Журнал российского права. – 2002, № 4.

13. Ямпольская Ц.А. Выступление на обсуждении проблем административного процесса // Советское государство и право, 1963. № 1. С. 130.



Стахов Александр Иванович,
*заведующий кафедрой
административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор*

Нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды административного производства в Российской Федерации

Аннотация: *с позиции интегративной теории административного процесса, разработанной в Российской Федерации, в статье представлена структура внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства, регулирующего отдельные виды административного производства, осуществляемого в Российской Федерации органами (должностными лицами) публичной администрации (в том числе, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, имеющими статус государственного или иного органа). Сопоставимо с типичными правоприменительными функциями, осуществляемыми данными органами (должностными лицами) выделены систематизированные виды административного производства, осуществляемые в рамках функции по противодействию административным деликтам, предопределены перспективы дальнейшего развития внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства.*

Ключевые слова: *административный процесс, административно-процессуальное законодательство, публичная администрация, внесудебное (исполнительное) административно-процессуальное законодательство.*

Обращаясь к интегративной теории современного административного процесса, разработанной в России [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10], важно обратить внимание на то, что в силу ст. 72 Конституции РФ отдельные виды административного производства, осуществляемые органами (должностными лицами) публичной администрации (в том

числе органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, имеющими статус государственного или иного органа) возможно урегулировать:

1) административно-процессуальными нормами, которые закрепляются в федеральных законах (например, в КоАП РФ, ФЗ-248, ФЗ-210, ФЗ –229, ФЗ-59 и др.), иных нормативных правовых актах Российской Федерации (в том числе, например, в административных регламентах предоставления государственных услуг или положениях о контроле, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти);

2) административно-процессуальными нормами, содержащимися в законах субъектов РФ (например, в законах, устанавливающих порядок рассмотрения административных дел органами публичной администрации в пределах предметов ведения субъекта РФ), иных нормативных правовых актах субъектов РФ (в том числе, например, в административных регламентах предоставления государственных услуг или положениях о региональном контроле, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ).

Совокупность законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные виды административного производства, предлагается рассматривать в качестве составной части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которую логично называть **«внесудебным (исполнительным) административно-процессуальным законодательством Российской Федерации»**.

Важно отметить, что структура внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства Российской Федерации определяют типичные правоприменительные функции, которые урегулированы нормами административного законодательства и осуществляются органами (должностными лицами) публичной администрации во взаимосвязи с частными лицами (в том числе, физическими лицами и организациями), которые не находятся с организационном подчинении данных органов (должностных лиц). Данные функции в учебной и научной литературе называются административно-публичными функциями. Перечень типичных административно-публичных функций, в рамках которых осуществляются отдельные виды административного производства можно представить следующим образом: 1) функция административного правопроставле-

ния; 2) функция административного обязывания; 3) функция административного стимулирования; 4) функция административного санкционирования; 5) функция противодействия административным деликтам; 6) функция противодействия административным казусам; 7) функция защиты во внесудебных административных спорах.

При таком подходе, раскрывая структуру внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства, выделим:

1) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования;

2) нормативные правовые акты Президента РФ, регулирующие административное производство в отдельных функциональных сферах публичного администрирования;

3) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования;

4) законы субъектов РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования;

5) нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования

Федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования, содержат регламентные административно-процессуальные нормы, которые в разной степени регулируют стадии отдельных видов административного производства, осуществляемых органами (должностными лицами) публичной администрации. В том числе:

а) **федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере административного правопредоставления** (например, ФЗ «Об актах гражданского состояния» «О государственной регистрации недвижимости», ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»)

б) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере административного обязывания (например, ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»);

в) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере административного стимулирования (например, ФЗ «О защите конкуренции»; ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»)

г) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере административного санкционирования (например, ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ФЗ «Об оружии»; ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации...», ФЗ «О техническом регулировании», ФЗ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «Об участии граждан в охране общественного порядка»)

д) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере противодействия административным деликтам или иначе – сфере административно-правового принуждения (например, ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ «Об оружии»; ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», КоАП РФ, ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», ФЗ «О полиции»)

е) федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере противодействия административно-правовым казусам или иначе - сфере административно-правового ограничения (например, ФЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О военном положении»; ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

населения», ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ФЗ «О безопасности дорожного движения»)

ж) **федеральные законы, регулирующие отдельные виды административного производства в сфере разрешения административных споров** (например, ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», КоАП РФ (гл. 30), ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Гл. 9));

Нормативные правовые акты Президента РФ, регулирующие административное производство в отдельных функциональных сферах публичного администрирования. Данные нормативные правовые акты принимаются Президентом РФ в рамках конституционных полномочий (например, Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»);

3. **Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования.** Данные нормативные правовые акты принимаются Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти (федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами) на основании специальных федеральных законов (например, на основании гл. 3 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» или на основании ст. 3 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»), и в соответствии со специальными постановлениями Правительства РФ (в частности, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг», Постановлением Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг..»). При таком подходе административно-процессуального регулирования важно различать:

а) **постановления Правительства РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функ-**

циональных сферах публичного администрирования (например, Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 21.12.2019 № 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»);

б) административные регламенты федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования;

в) положения об отдельных видах федерального государственного контроля (надзора);

г) иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования (например, Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 03.07.2023 № 479 «Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»);

Законы субъектов РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования. Указанные нормативные правовые актов принимаются субъектами РФ в рамках установленных предметов ведения (например, законы субъектов РФ об отдельных видах регионального государственного контроля (надзора) по

предметам ведения субъектов Российской Федерации, издаваемые на основании ч. 8 ст. 1 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; законы субъектов РФ, регулирующие организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с п. 2) ч. 1 ст. 1.1.3. КоАП РФ);

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования. Выделяемые нормативные правовые акты принимаются органами исполнительной власти в случаях и по вопросам, прямо указанным в федеральных законах, конституциях, уставах и законах субъектов РФ. В том числе:

а) административные регламенты органов исполнительной власти субъектов РФ, регулирующие отдельные виды административного производства в установленных функциональных сферах публичного администрирования, на которые указывают, в частности, нормы ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

в) положения об отдельных видах регионального государственного контроля (надзора, на которые указывает ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);

Из комплексного анализа представленного массива внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства важно сделать следующие ключевые выводы:

1. В настоящее время в правовой системе Российской Федерации в разной степени урегулированы многообразные отдельные виды административного производства. По сути, большая часть отдельных видов административного производства в Российской Федерации регулируется административно-процессуальными нормами, которые закрепились одновременно в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах (как правило, в административных регламентах, положениях). Соответственно, такая ключевая стадия административного производства как возбуждение внесудебного адми-

нистративного дела и подготовка данного дела к рассмотрению по существу являются фрагментарно (не в полной мере) урегулированными. С достаточной определенностью можно назвать триаду систематизированных (в том числе кодифицированных) федеральных законов, в полной мере урегулировавших отдельные виды административного производства, осуществляемые **в рамках такой административно-публичной функции как противодействие административным деликтам**: а) ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (**административное контрольно-надзорное производство**); б) КоАП РФ (**административное производство по делам об административных правонарушениях**); в) ФЗ «Об исполнительном производстве» (**административно-исполнительное (понудительное) производство**).

2. Важно отметить, что административно-процессуальные нормы, регулирующие отдельные виды административного производства, содержатся **не только в актах внесудебного (исполнительного) административно-процессуального законодательства, но также в актах иного отраслевого законодательства, иной отрасли права** (например, данные нормы содержатся в актах налогового законодательства - в разделе 7 НК РФ или в нормативных муниципальных нормативных правовых актах, относимых к муниципальному праву (в частности, регламентные административно-процессуальные нормы содержатся в административных регламентах органов местного самоуправления по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, утверждаемых представительными органами муниципальных образований на основании п.4) ч. 2 ст.2 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

Обобщая изложенное, можно надеяться на то, что представленная системы нормативных правовых актов, регулирующих отдельные виды административного производства в Российской Федерации, и оценка результатов ее регулирующего воздействия вносят ясность в понимании административного процесса, осуществляемого внесудебными органами Российской Федерации и предопределяют научно обоснованные направления дальнейшего развития и систематизации административно-процессуального законодательства, дарованного ст. 72 Конституции РФ.

© Стахов А.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административно-процессуальное право России. В 2 ч. Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А.И. Стахов — 2-е изд., пер. и доп. — М. , Юрайт, 2021, 2022.
2. Исполнительное административно-процессуальное право. Учебник для вузов. / А.И. Стахов, П.И. Кононов — М. , Юрайт, 2020, 2022.
3. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И., Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–12.
4. Новые подходы современной теории административного процесса в России: монография / под ред. А. И. Стахова. М.: РГУП, 2023.
5. Стахов А. И., Интегративная теория административного процесса-единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. Том 18. №3. 2021. С.313-327.
6. Судебное административно-процессуальное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Н. В. Ландерсон, С. А. Порываев. М. 2023.
7. Стахов А. И., Ландерсон Н. В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. № 10.
- 8 Стахов А. И., Функциональные сферы административных правоотношений в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2018. № 2 (119). С .110-115.
9. Стахов А. И., Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15.
10. Стахов А. И., О категорировании административных дел в Российской Федерации // Ex jure. 2020. № 3. С. 33–49.



Мартынов Алексей Владимирович,
*заведующий кафедрой административного и
финансового права юридического факультета
Национального исследовательского Нижегородского
государственного университета им. Н.И. Лобачевского,
доктор юридических наук, профессор*

**Контрольно-надзорное производство
как часть современного административного процесса**

Аннотация: *в статье подробно рассматриваются теоретические основы административного контрольно-надзорного производства, определяются его сущность и отличительные характеристики. Выделяются основные элементы структуры контрольно-надзорного производства, дается им краткая характеристика. Указываются виды контрольно-надзорного производства, определяются их особенности. В заключении дается дефиниция контрольно-надзорного производства как части современного административного процесса.*

Ключевые слова: *административный процесс; административное производство; контрольно-надзорное производство; государственный контроль; административный надзор.*

С 1 июля 2021 года вступил в силу новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ). Данным нормативным правовым актом были существенным образом модернизированы правила организации и осуществления государственного контроля и надзора. Учитывая процессуальный характер контрольно-надзорной деятельности, представляют научный интерес вопросы, связанные с определением понятия, сущности, структуры и содержания контрольно-надзорного производства, а также определения их видов в условиях нового законодательства и правоприменительной практики.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ вводит новые понятия для характеристики контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти. В данном Федеральном законе сформулировано комплексное понятие «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль» (ч.1 ст.1). Это понятие включает несколько взаимосвязанных элементов: а) деятельность контрольных (надзорных) органов; б) такая деятельность направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований; в) данная деятельность осуществляется в пределах полномочий контрольных и надзорных органов; г) деятельность осуществляется посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений; д) принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Новая законодательная дефиниция «государственного контроля (надзора)» заставляет нас пересмотреть некоторые подходы к пониманию всей контрольно-надзорной деятельности, в том числе и к понятию, структуре и содержанию административного контрольно-надзорного производства.

Важно отметить, что значительный вклад в развитии теории административных производств внесли такие известные советские и российские ученые как В.М. Горшенев, И.Б. Шахов, В.Д. Сорокин, Ю.М. Козлов, М.С. Студеникина, С.Н. Махина, И.Ш. Килясханов, А.И. Каплунов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, С.М. Зырянов и др.

Следует указать на особую роль в формировании теории административных производств выдающегося ученого в области административного права, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Валентина Дмитриевича Сорокина, который задал вектор развития науки административного права по изучению понятия, сущности, структуры, содержания и видов административных производств как структурных элементов административного процесса.

По его мнению, несмотря на имеющиеся конкретные особенности и различия между административными производствами, их «связывает воедино коренная общность, дающая основания говорить о

каждом из них как о системной части такого общего понятия, как административный процесс. Во-первых, все виды административных производств осуществляются в сфере государственного управления, представляя собой определенные процедуры рассмотрения возникающих в этой сфере индивидуально-конкретных дел. Во-вторых, каждый вид административного производства осуществляется преимущественно и главным образом органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Не меняет положения то, что лишь некоторые дела в соответствии с законом разрешают иные правомочные субъекты (например, мировые судьи, рассматривающие дела о некоторых административных правонарушениях). В-третьих, материальные правовые отношения ряда отраслей российского права, реализуемые в ходе осуществления того или иного вида производства, регулируются нормами административно-процессуального права» [1, с.279-280].

К сожалению, в своих научных трудах В.Д. Сорокин не рассматривал такой вид административного производства как контрольно-надзорное производство, выделяя при этом три вида производств: а) правотворческое производство; б) ряд правонаделительных производств; в) несколько правоохранительных производств [1, с.279].

Следует особо отметить, что и в большинстве современных научных и учебных работах, посвященных рассмотрению структурных элементов административного процесса – административных производств, игнорируется существование именно контрольно-надзорного производства. Однако вовсе не означает, что контрольно-надзорное производство не является административным производством и не входит в структуру административного процесса.

Вместе с тем, некоторыми современными российскими учеными предприняты попытки рассмотреть понятие, сущность, структуру, содержание и особенности контрольно-надзорного производства.

В учебнике «Административно-процессуальное право», под редакцией профессора И.Ш. Килясханова, фактически впервые определяются понятие и признаки контрольно-надзорного производства. К числу таковых, например, относится сущность контрольно-надзорного производства, которая выражена в совершении операций с нормами права, то есть контрольно-надзорное производство основано на анализе информации о правонарушении и выборе наиболее оптимальной нормы права, подлежащей применению в данном слу-

чае; закрепление результатов контрольно-надзорного производства в соответствующих процессуальных документах, форма которых и требования к оформлению предусмотрены законодательно; и др. [2, с.379].

Профессор П.И. Кононов представляет административно-контрольное (надзорное) производство как «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административно-публичных (контрольно-надзорных) органов по разрешению административных, связанных с осуществлением административного контроля (надзора) в отношении индивидуально определенных физических лиц или организаций» [3, с.340].

Профессор А.И. Стахов относительно недавно сформулировал следующее определение административного контрольно-надзорного производства: «комплекс регламентированных административными процедурами последовательно совершаемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов по подготовке, проведению, а также оценке результатов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, совершаемых (применяемых) в соответствии с административными процедурами государственного контроля и надзора» [4, с.45].

Обращает на себя внимание позиция, высказанная Е.А. Дмитриковой, А.А. Карицкой, А.А. Трофимовым о том, что «в законе о контроле (надзоре) термин «контрольно-надзорное производство» законодателем не используется. Тем не менее с учетом содержащихся в данном Законе правил осуществления контрольно-надзорной деятельности, установления им статуса участников соответствующих правоотношений, порядка и оснований проведения контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, оснований принятия и правил оформления принятых по результатам мероприятий решений и т.п. полагаем, что данный вид административного производства фактически законодательно оформлен» [5, с.187-196].

К сожалению, вышеприведенные точки зрения относительно понятия административного контрольно-надзорного производства не могут раскрыть все грани и сущностные характеристики этого одного из самых сложных видов административных производств.

По моему мнению, контрольно-надзорное производство имеет ряд особенностей, которые отличают его от других видов админи-

стративных производств и определяют его место в структуре современного административного процесса.

Во-первых, особенностью контрольно-надзорной деятельности является ее неоднородный сложносоставной характер. Она включает как административные процедуры, так и административные производства.

Совершенно верно отмечается С.М. Зыряновым, что начинается стадия контроля (надзора) со сбора и обработки информации об объектах контроля (надзора), завершаемая утверждением ежегодного плана проведения плановых проверок. На первом этапе проводится аналитическая работа в большом объеме, которую можно условно разделить на несколько блоков: определение юридической сферы ведения и решения правовых вопросов организации контроля (надзора), определение фактической сферы ведения и решения организационных вопросов, формирование и утверждение плана работы [6, с.115].

Это указывает на то, что общую подготовительную работу, не относящуюся непосредственно к осуществлению государственного контроля или надзора, имеющую организационный характер и форму административной процедуры, конечно же нельзя включать в административное производство.

Административным контрольно-надзорное производство приобретает процессуальную форму только после возбуждения соответствующего административного дела, то есть принятия решения об осуществлении государственного контроля (надзора).

Процессуальная форма необходима для четкой регламентации совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорными органами при взаимодействии с гражданами и организациями при осуществлении государственного контроля и административного надзора.

Таким образом, процессуализация контрольно-надзорной деятельности связана с непосредственным применением контрольно-надзорными органами установленных законом мер административного воздействия в отношении подконтрольных субъектов (граждан и организаций), которые связаны с возможными ограничениями прав, свобод и законных интересов этих лиц.

Во-вторых, административное контрольно-надзорное производство относится к административно-юрисдикционным производствам, то есть является «родственным» по своему характеру с производ-

ством по делам об административных правонарушениях и производством по рассмотрению обращений граждан. Юрисдикционный характер контрольно-надзорного производства связан с тем, что в ходе осуществления процедур государственного контроля и надзора происходит *правовая оценка поведения подконтрольных лиц*, в результате которой может возникнуть правовой конфликт (спор).

При этом в законодательстве Российской Федерации установлена взаимосвязь между этими видами административных производств.

Так, например, в соответствии с ч.3 ст.26.2 КоАП РФ установлено, что не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона. Установлены и особенности назначения административного наказания за административные правонарушения, выявленные по результатам мероприятий государственного контроля (надзора) (части 5 и 6 КоАП РФ).

В свою очередь, одним из оснований для проведения контрольно-надзорных мероприятий является наличие у контрольно-надзорного органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (пункт 1 части 1 ст.57 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ). Сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям контрольно-надзорный орган получает при поступлении обращений (заявлений) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации (пункт 1 части 1 ст.58 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ). При рассмотрении обращений граждан должностные лица контрольно-надзорных органов обязаны руководствоваться положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. (в ред. от 04.08.2023 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Важно отметить, что в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ к числу решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий, относится обязанность контрольно-надзорного органа при выявлении в ходе контрольно-надзорного мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую

информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности (пункт 3 части 2 ст.90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ).

Таким образом, результаты, полученные в ходе осуществления контрольно-надзорного производства, могут быть поводом и основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении и последующего привлечения к административной ответственности.

При этом, как мы видим из приведенных примеров, одно административное дело может проходить сразу через три административных производства: производства по рассмотрению обращений граждан, административное контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях. Все это свидетельствует в том числе, что эти виды юрисдикционных производств являются составной частью единого административного процесса.

В-третьих, в рамках контрольно-надзорного производства применяются зафиксированные в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ формы и методы контрольно-надзорной деятельности. К числу форм следует отнести контрольно-надзорные мероприятия, а к методам – контрольно-надзорные действия. К числу контрольно-надзорных мероприятий законом отнесены: 1) контрольная закупка; 2) мониторинговая закупка; 3) выборочный контроль; 4) инспекционный визит; 5) рейдовый осмотр; 6) документарная проверка; 7) выездная проверка; 8) наблюдение за соблюдением обязательных требований; 9) выездное обследование (часть 2 и часть 3 ст.56 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ). К числу методов осуществления контрольно-надзорной деятельности относится: 1) осмотр; 2) допрос; 3) опрос; 4) получение письменных объяснений; 5) истребование документов; 6) отбор проб (образцов); 7) инструментальное обследование; 8) испытание; 9) экспертиза; 10) эксперимент (часть 1 ст.65 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ) [7, с.10-27].

При этом именно формы контрольно-надзорной деятельности, указанные в законе, в качестве контрольно-надзорных мероприятий, являются административными процедурами, наполняющими контрольно-надзорное производство.

Как было ранее установлено законом, описание каждой административной процедуры осуществления государственного контроля (надзора) содержит следующие обязательные элементы: а) основания для начала административной процедуры; б) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; в) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры; г) условия, порядок и срок приостановления осуществления государственного контроля (закона) в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации; д) критерии принятия решений; е) результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для выполнения следующей административной процедуры; ж) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащей указание на формат обязательного отображения административной процедуры (пункт 20 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373).

Важной новеллой Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ стало новый порядок правового регулирования организации и осуществления государственного контроля (надзора), который должен устанавливаться положением о виде государственного контроля (надзора) (часть 2 ст.3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ). При этом, в положение должны включаться, кроме прочего, виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия.

Несмотря на то, что в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ не содержится термин «административные процедуры», таковыми являются именно контрольно-надзорные мероприятия, отражающие соответствующую форму контрольно-надзорной деятельности.

В-четвертых, отличительной особенностью контрольно-надзорного производства может являться круг его участников (субъ-

ектов). Можно выделить четыре группы участников (субъектов) контрольно-надзорного производства: 1) контрольно-надзорный орган; должностное лицо контрольно-надзорного органа (инспектор); 2) контролируемые лица; 3) лица, способствующие осуществлению контрольно-надзорных мероприятий; 4) лица (органы), обеспечивающие законность в контрольно-надзорном производстве.

1) Контрольно-надзорными органами являются наделенные полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) соответственно федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственные корпорации, публично-правовые компании. Кроме этого, осуществление отдельных видов государственного контроля (надзора), или отдельных полномочий по его осуществлению в случаях, установленных федеральными законами о видах контроля, законами субъектов Российской Федерации, может быть возложено на государственные учреждения.

От имени контрольно-надзорного органа государственный контроль (надзор) вправе осуществлять следующие должностные лица:

а) руководитель (заместитель руководителя) контрольно-надзорного органа;

б) должностное лицо контрольно-надзорного органа, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольно-надзорных мероприятий. Такое должностное лицо обобщенно называется «инспектор». Наименование должности лица, на которое возлагается исполнение полномочий, может включать слово «инспектор».

2) Под контролируемыми лицами понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю. К ним относятся: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; индивидуальные предприниматели; государственные органы, предприятия, учреждения; органы местного самоуправления; общественные объединения и иные негосударствен-

ные организации, предприятия и учреждения; государственные служащие; служащие общественных объединений и иных негосударственных организаций. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируемыми лицами в случае владения или пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля;

3) Лица, способствующие осуществлению контрольно-надзорных мероприятий: свидетель, эксперт, экспертная организация, специалист.

4) Лица (органы), обеспечивающие законность в контрольно-надзорном производстве: суд, прокуратура, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (его общественный представитель), Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, общественный инспектор, полиция [8, с.226-227].

В-пятых, контрольно-надзорное производство включает в себя ряд специфических стадий. Под стадией контрольно-надзорного производства понимается относительно обособленная его часть, состоящая из объединенных ближайшими целями и задачами производства действий должностных лиц контрольно-надзорных органов, результаты которых имеют значение для рассмотрения контрольно-надзорного дела по существу и оформлены соответствующим процессуальным документом.

С учетом нового базового Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ можно выделить семь основных стадий контрольно-надзорного производства:

- 1) возбуждение контрольно-надзорного производства;
- 2) принятие решения о проведении контрольно-надзорных мероприятий (административных процедур);
- 3) осуществление контрольно-надзорных мероприятий (административных процедур);
- 4) оформление результатов контрольно-надзорных мероприятий;
- 5) принятие решения по результатам контрольно-надзорных мероприятий;
- 6) пересмотр решений, принятых в рамках контрольно-надзорного производства (досудебное и судебное обжалование);
- 7) исполнение решений контрольно-надзорных органов [8, с.227].

В-шестых, контрольно-надзорное производство имеет оригинальную структуру, включающую в себя следующие элементы:

1) нормативно установленные цели, задачи, предмет и объект государственного контроля (надзора), а также нормативные источники, определяющие порядок осуществления государственного контроля (надзора);

2) принципы контрольно-надзорного производства;

3) участники (субъекты) контрольно-надзорного производства;

4) формы и методы государственного контроля. Контрольно-надзорные мероприятия реализуются в форме административных процедур;

5) режимы осуществления контрольно-надзорных мероприятий: ординарное административное производство, неординарное административное производство (режим постоянного контроля (надзора), экспериментальный правовой режим, режим моратория на проверки);

6) стадии контрольно-надзорного производства;

7) административные акты, принимаемые в ходе контрольно-надзорного производства.

Важно отметить, что профилактическая деятельность, осуществляемая контрольно-надзорными органами, не входит в структуру контрольно-надзорного производства, но является содержанием государственного контроля (надзора). При этом профилактическая деятельность также осуществляется в форме самостоятельной административной процедуры, включающей различные профилактические мероприятия: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит (часть 1 ст.45 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ).

В-седьмых, следующим важным моментом является разграничение по своей сущности контрольной и надзорной деятельности, а поэтому необходимо рассматривать два отдельных вида административных производств: административное контрольное производство и административное надзорное производство. В рамках каждого из видов этих административных производств оказывается различное по своему характеру воздействие на граждан и организации.

Так, например, положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ применяются при осуществлении лицензионного кон-

троля, предусмотренного Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», то есть осуществляется именно административное лицензионно-контрольное производство.

Кроме этого, контрольно-надзорное производство может осуществляться при взаимодействии с контролируемым лицом и без взаимодействия с контролируемым лицом (статья 56 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ).

Таким образом, контрольно-надзорное производство по своему содержанию представляет административно-процессуальную деятельность, имеющую юрисдикционный характер, в ходе которой непосредственно реализуются основные формы и методы государственного контроля и надзора, применяемые специально уполномоченными лицами (контрольно-надзорными органами и их должностными лицами) в отношении контролируемых лиц (граждан и организаций), в рамках установленных законом административных процедур и в соответствии со сменяемыми друг друга последовательными стадиями. Основной целью контрольно-надзорного производства является проверка соблюдения обязательных требований и, в случае выявления их нарушений, применение соответствующих мер административного воздействия, что отличает его от других внепроцессуальных форм контрольно-надзорной деятельности: установление для объектов контроля категорий риска; стимулирование добросовестности деятельности контролируемых лиц; аналитическая работа; внесение информации в государственные информационные системы; оценка эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорного органа и т.п.

© Мартынов А.В. 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 661 с.
2. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Киясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.

3. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 416 с.
4. Стахов А.И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: Учебное пособие. – М.: РГУП, 2017. – 175 с.
5. Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А., Трофимов А.А. Конституционные основы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях // Закон. 2023. №5. С.187 - 196.
6. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; «Юридическая фирма контракт», 2023. - 232 с.
7. Мартынов А.В. Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С.10-27.
8. Мартынов А.В. §3 Глава 7. Надзорные процедуры и производства в сфере государственного управления / Административные процедуры: учебное пособие / отв. ред. А.В. Сладкова. – М.: Проспект, 2024. С.198-245.



Кононов Павел Иванович,
*профессор кафедры гражданского и
административного процесса
Волго-Вятского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук, профессор*

**Органы и организации, наделенные отдельными
государственными или иными публичными полномочиями,
как субъекты административных
и административно-процессуальных правоотношений**

Аннотация: *в статье на основе анализа литературы по административному праву, действующего федерального законодательства России, судебной практики рассматриваются вопросы определения правового статуса и классификации органов и организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями, которые могут выступать ответчиками в суде по делам, возникающим из административных и административно-процессуальных правоотношений. Выделены общие признаки указанных органов и организаций, осуществлена их систематизация.*

Ключевые слова: *орган, организация, государственные и иные публичные полномочия, административная деятельность, административные и административно-процессуальные правоотношения, суд, административное дело.*

В главе 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее-КАС РФ) и главе 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее-АПК РФ) в качестве ответчиков по разрешаемым судами общей юрисдикции и арбитражными судами административным делам наряду с государственными органами и органами местного самоуправления указаны также органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями. В то же время поня-

тие и признаки таких органов и организаций законодателем не раскрыты ни в названных кодексах, ни в каких-либо иных федеральных законах. В этой связи в теории административного права и процесса, а также в судебной практике по административным делам возникли вопросы о том, какие именно органы и организации, не входящие в нормативно установленные системы органов государственной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления, следует признавать наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в чем могут выражаться данные полномочия и какие юридически значимые последствия может повлечь их реализация. Значимость решения обозначенных вопроса обуславливается необходимостью определения правового статуса указанных органов и организаций как субъектов административных и административно-процессуальных правоотношений и соответственно возможностью их участия в разрешаемых судами административных делах в качестве ответчиков.

Обозначим далее сложившиеся в административно-правовой науке, в действующем федеральном законодательстве и судебной практике подходы к решению обозначенного вопроса.

В современной российской публично-правовой науке в последнее время получила развитие концепция юридического лица публичного права, выделения и категорирования публичных субъектов административных правоотношений. Все юридические лица, как субъекты административного права в зависимости от наличия у них публичного элемента подразделяются на следующие группы: 1) юридические лица частного права (действуют в своих собственных интересах; 2) смешанные юридические лица (действуют в определенных целях публичного характера и могут наделяться для этого отдельными властными полномочиями); 3) юридические лица, осуществляющие функции органов государственной власти [3, с.9]. А.М. Волков и Е.А. Лютягина, следуя в русле западноевропейской административно-правовой теории, в числе активных субъектов административного права выделяют централизованные органы публичной администрации и децентрализованные органы и организации (публичные организации), не входящие в иерархическую систему публичной власти и образуемые в целях осуществления специфических управленческих функций и программ или предоставления публичных услуг (Банк России, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Феде-

ральный фонд обязательного медицинского страхования, государственные корпорации, саморегулируемые организации, торгово-промышленные палаты) [2, с.46-50, 72-77]. По мнению А.И. Стахова, публичная администрация представляет собой подсистему публичной власти и включает в себя совокупность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, обладающих статусом государственного или иного органа, осуществляющих административно-публичные функции. Организации, которые не обладают статусом государственного органа, но при этом выполняют некоторые административно-публичные функции и наделяются в этих целях отдельными государственно-властными полномочиями, с точки зрения А.И. Стахова, не входят в публичную администрацию, их следует относить к организациям, оказывающим содействие органам исполнительной власти и органам местного самоуправления в реализации возложенных на них функций (Пенсионный фонд, фонды обязательного социального страхования, многофункциональные центры, некоторые виды государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных казенных учреждений) [4, с. 5-7]. Некоторые ученые-административисты предлагают использовать для обозначения активных субъектов административного права термин «публично-правовой регулятор» и относят к категории таких субъектов органы исполнительной власти и публичные учреждения (государственные корпорации, публично-правовые компании), деятельность которых направлена на реализацию публичного интереса посредством публично-правового воздействия [1, с.93-101].

Как уже было отмечено выше, действующее российское федеральное законодательство не содержит ответа на вопросы о том, какие органы и организации, не входящие в системы органов исполнительной власти федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления, следует признавать наделенными отдельными государственными и иными публичными полномочиями, каковы основы административно-правового статуса таких организаций, их место и функции в системе публичных, в том числе, административных, правоотношений.

В судебной практике по делам, связанным с оспариванием правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичной власти, также не выработаны вполне определенные, единообразные и обладаю-

щие необходимой полнотой подходы к решению обозначенных вопросов. Так, в соответствии с пунктом 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» содержится разъяснение о том, что в суде могут быть оспорены, в частности, решения, действия (бездействие): 1) наделенных публичными полномочиями органов, не имеющих статуса юридического лица (например, межведомственных комиссий, экзаменационных, призывных комиссий, Высшей аттестационной комиссии, комиссий по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования); 2) организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (например, медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, медицинских противотуберкулезных организаций, медико-санитарных частей Федеральной службы исполнения наказаний, медицинских организаций, осуществляющих медицинское освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством, созданных субъектом Российской Федерации бюджетных учреждений, наделенных полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости). Очевидно, что приведенное разъяснение не обладает достаточной степенью полноты и определенности, необходимых для разрешения вопроса об особенностях административно-правового статуса органов и организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями. В то же время по смыслу положений главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ предметом оспаривания в судах по правилам административного судопроизводства могут выступать лишь властные решения и действия субъектов публичного права, влекущие юридически значимые последствия для других субъектов административных и иных публичных правоотношений в виде предоставления, лишения или ограничения субъективного права, возложения юридической обязанности. В этой связи ответчиками по соответствующим административным делам могут являться только такие не относящиеся к государственным органам и органам местного самоуправления органы и организации, которые вправе принимать указанные решения и совершать указанные действия. Соответственно, в

число рассматриваемых органов и организаций не подлежат включению органы и организации, не обладающие обозначенными правами, в частности, организации, осуществляющие предоставление публичных услуг в режиме невластного взаимодействия с физическими и юридическими лицами (медицинские, культурные, образовательные, социальной защиты и т.п.).

Таким образом, нам представляется, что к категории органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, как субъектов административного и административно-процессуального права в смысле положений главы 22 КАС и главы 24 АПК РФ должны быть отнесены органы и организации, обладающие следующими признаками:

1) отсутствие нормативно закрепленного правового статуса органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления;

2) выполнение публично-значимых функций (публичного регулирования, обслуживания, контроля и надзора) в рамках административных, иных материальных публичных правоотношений (бюджетных, финансовых, муниципальных, земельных и т.п.) и обслуживающих их административно-процессуальных правоотношений;

3) наличие права в односторонне властном порядке принимать решения и совершать действия в отношении не находящихся в их организационном подчинении организаций и физических лиц, влекущие для последних юридически значимые последствия в виде предоставления (подтверждения) субъективного права (правового статуса), ограничения или лишения субъективного права (правового статуса), возложения юридической обязанности, применения меры публично-правовой ответственности либо в виде возникновения достаточных оснований для наступления указанных последствий.

Анализ содержания действующего федерального законодательства позволяет выявить и систематизировать органы и организации, обладающие указанными признаками. Система таких органов и организаций, с нашей точки зрения, может быть представлена следующим образом.

1. Государственные учреждения, созданные для осуществления административной деятельности в определенных сферах функционирования публичной власти и наделенные административно-распорядительными и (или) административно-охранительными пол-

номочиями в данных сферах (например, Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и их территориальные подразделения, государственные заповедники, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг и т.п.);

2. Иные государственные организации, созданные, в числе прочего, для осуществления административной деятельности в определенных сферах функционирования публичной власти и наделенные административно-распорядительными и административно-охранительными полномочиями в данных сферах (например, Центральный банк Российской Федерации и его территориальные подразделения, отдельные государственные корпорации и публично-правовые компании).

3. Государственные учреждения, созданные, в числе прочего, для осуществления административной деятельности по определенным вопросам функционирования публичной власти и наделенные в целях решения этих вопросов административно-экспертными (удостоверительными) полномочиями (государственные учреждения, уполномоченные на проведение различных видов государственной экспертизы (экологической, землеустроительной, градостроительной, медико-социальной, санитарно-эпидемиологической и т.п.), результаты которой могут служить основанием для предоставления, отказа в предоставлении определенных субъективных прав (правового статуса) физическим и юридическим лицам, возложения на них определенных юридических обязанностей).

4. Непубличные организации, созданные, в числе прочего, для осуществления административной деятельности в определенных сферах функционирования публичной власти и наделенные административно-распорядительными и (или) административно-охранительными полномочиями в данных сферах (например, организации, осуществляющие охотхозяйственную деятельность на основании заключенных охотхозяйственных соглашений, частные охранные организации).

5. Коллегиальные органы, созданные, в числе прочего, для осуществления административной деятельности по определенным вопросам функционирования публичной власти и наделенные в целях решения этих вопросов административно-распорядительными полномочиями (например, комиссии по приему квалификационных экза-

менов, аттестационные комиссии, квалификационные коллегии судей, лицензионные комиссии и т.п.).

С учетом вышеизложенного, при оценке места, роли, функций и полномочий перечисленных видов органов и организаций в административных и административно-процессуальных правоотношениях и соответственно возможности отнесения их к числу ответчиков по административным делам, разрешаемым судами по правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ, необходимо учитывать особенности их правового статуса, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. В то же время в перспективе представляется необходимым определить общие основы их административно-правового статуса в специальном рамочном федеральном законе.

© Кононов П.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административное право. Административный процесс: учебник /колл. авторов; под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной. М.: ЮСТИЦИЯ, 2019. 578 с.
2. Волков А.М., Лютягина Е.А. Субъекты административно-правовых отношений: монография. М.: Проспект, 2021. 128 с.
3. Мигачев Ю.И., Мигачев А.Ю., Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями: учебное пособие / Ю.И. Мигачев, А.Ю. Мигачев, М.Ю. Шамрин. М.: Проспект, 2021. 128 с.
4. Стахов А.И. Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2021. № 10. с. 4-15.



Кайнов Владимир Иванович,
*профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор*

**Основания отмены оспариваемых постановлений (решений)
о привлечении юридических и физических лиц
к административной ответственности**

Аннотация: *в статье рассматриваются основания отмены оспариваемых постановлений (решений) о привлечении юридических и физических лиц к административной ответственности.*

Ключевые слова: *административное право, административная ответственность, юридическое лицо, физическое лицо, оспаривание решения (постановления).*

В контексте заявленной проблематики следует отметить, что под отменой постановления (решения) понимается признание его недействительным уполномоченным на то административным органом или судом [1].

Совершение данного процессуального действия вышестоящим контрольно-надзорным органом или судом, осуществляющими проверку постановления (решения) по жалобе какого-либо лица из числа указанных в статьях 25.1 - 25.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), производится при условии обнаружения таких нарушений норм права, при наличии которых вынесенное постановление (решение) по делу об административном правонарушении не может быть признано законным и обоснованным, в связи с этим оно подлежит отмене (изменению).

В силу требований ст. 30.7 КоАП РФ «по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 настоящего Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных настоящим Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом» [2].

Таким образом, решение об отмене постановления о привлечении к административной ответственности может быть принято при установлении определенных КоАП РФ обстоятельств и нарушений, не позволивших всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Вопрос о причинах нарушений и основаниях отмены постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, обусловленных этими нарушениями, является принципиальным, поскольку именно от его решения зависит восстановление законности при рассмотрении жалоб на постановления (решения) контрольно-надзорных органов. Можно с уверенностью говорить о том, что основания для отмены постановлений (решений) контрольно-надзорных органов по делам об административных правонарушениях определяют особенности правового регулирования административного производства, так как эти нарушения норм права должны указываться в содержании направленной лицом, участвующим в деле, жалобы, на

определение их фактического наличия и существенности нацелена проверочная деятельность вышестоящих органов, рассматривающих поступившую жалобу или суда.

При рассмотрении жалоб на постановления (решения) контрольно-надзорных органов по делам об административных правонарушениях оцениваются заявленные и выявленные нарушения норм права с точки зрения их соответствия основаниям для отмены вынесенных постановлений (решений).

Для достижения результата при обжаловании постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, лицо, привлеченное к ответственности, должно аргументировать свою правовую позицию, указав на допущенные нарушения административным органом, а также правильно сформулировать свою просьбу, точно указав объект проверки. Указание в жалобе на нарушения норм права, допущенные административным органом при рассмотрении дела, являющиеся основанием для отмены вынесенных по данному делу постановлений (решений), должно быть конкретным и аргументированным.

Исходя из содержания ст. 30.7 КоАП РФ, нарушениями по существу рассматриваемого дела, которые могут служить основаниями для отмены постановления (решения) о привлечении к административной ответственности, рассматриваются недоказанность обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление, а также установление обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности административного правонарушения.

Согласно ст. 24.5 КоАП РФ, «начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности (за исключением случая, предусмотренного частью 3 настоящей статьи), или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие)» [2].

Кроме того, указанная норма включает ряд обстоятельств, установление которых освобождает от административной ответственности лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, исключая дальнейшее производство по административному делу.

Нарушениями по существу рассматриваемого дела, которые могут служить основаниями для отмены постановления (решения) о привлечении к административной ответственности, являются установленные юридические факты, определенные КоАП РФ, то есть обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения, либо наоборот, не установление такого факта, подлежащего установлению по делу.

Под нарушениями по существу рассматриваемого дела, служащими основанием отмены постановления (решения), вынесенного контрольно-надзорных органом, следует понимать такие факты, которые в соответствии с действующим законодательством свидетельствуют о нарушении прав и неисполнении обязанностей органом административной юрисдикции при производстве по делу об административном правонарушении и, как следствие этого, способствуют вынесению незаконного и необоснованного постановления (решения) по делу.

В качестве фактического основания для пересмотра принятого постановления (решения) по делу об административном правонарушении, могут служить обстоятельства, свидетельствующие о том, к примеру, что не установлена вина лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, или не установлены другие элементы состава правонарушения.

В частности, по делам об оспаривании постановлений (решений) контрольно-надзорных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц значительное число решений об удовлетворении требований заявителя мотивировано тем, что вина юридического лица не установлена.

Так, в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 32-АД19-21 указано, что: «...Как усматривается из материалов дела, постановлением должностного лица министерства привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 17.15 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях, за неисполнение содержащегося в исполнительном листе № ... (выдан Кировским районным судом г. Саратова 25 июня 2018 г. по гражданскому делу № 2-3055/2018 на основании судебного акта от 14 мая 2018 г., вступившего в законную силу 20 июня 2018 г.) требования об обязанности министерства предоставить Арутюнянцу Н.В., относящемуся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенное жилое помещение в г. Калининске Саратовской области общей площадью не менее 30 м² по договору найма специализированного жилого помещения из специализированного государственного жилищного фонда Саратовской области до 13 декабря 2018 г. - срок, установленный судебным приставом-исполнителем в требовании-предупреждении от 13 сентября 2019 г. после вынесения 3 сентября 2018 г. постановления о взыскании исполнительского сбора.

Судья Кировского районного суда г. Саратова, рассмотрев жалобу, поданную защитником министерства в порядке статей 30.1-30.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, решением от 5 марта 2019 г. постановление должностного лица отменил, производство по делу прекратил на основании пункта 3 части 1 статьи 30.7 названного Кодекса в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых вынесено постановление.

Принимая данное решение, судья районного суда, оценив фактические конкретные обстоятельства настоящего дела, сделал вывод о том, что бесспорных доказательств, подтверждающих виновное противоправное бездействие министерства, выразившееся в неисполнении содержащихся в названном выше исполнительном документе требований в установленный судебным приставом-исполнителем срок после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, материалы дела не содержат...» [3].

Законодательство, регламентирующее порядок привлечения организаций к административной ответственности, в последние годы значительно трансформировалось, следуя в фарватере реформы отрасли административного права. Анализ положений действующей редакции статей 1.5 и 2.1 КоАП РФ позволяет говорить об исключении из структуры правового регулирования принципа объективного вменения, ранее применявшегося в отношении юридических лиц. Таким образом, теперь контрольно-надзорным органам недостаточно только лишь документально зафиксировать нарушение, поскольку

для привлечения к ответственности необходимо установить виновность организации, обосновать сделанный вывод ссылкой на конкретные материалы проверки.

Другим примером относительно рассматриваемой проблемы служит решение от 19 июня 2020 г. по делу № А40-38102/2020, в котором судебная инстанция установила невиновность организации по административному правонарушению. В обоснование данной позиции суд указал, что «в отсутствие необходимой для составления отчетности документации, невозможность представления отчетности в установленный срок обусловлена наличием объективных причин, не зависящих от воли конкурсного управляющего, осуществляющего руководство предприятием... Судом установлено, что конкурсный управляющий АО "ПИ" по объективным причинам не мог обеспечить предоставление отчетности застройщика об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства.

В силу части 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Согласно положениям статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность» [4].

Помимо отсутствия вины, принятое постановление (решение) контрольно-надзорных органов по делам об административных правонарушениях подлежит отмене и при отсутствии других обязательных признаков состава правонарушения, в том числе относящихся к объективной стороне данного состава. К примеру, Верховный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 19 мая 2023 г. № 41-АД23-4-К4 указал, что «...Из диспозиции части 13 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что установленная ею административная ответственность наступает в случае неисполнения законного предписания органа, осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор,

следовательно, в случае признания в установленном законодательством Российской Федерации выданного предписания незаконным лицо не может быть привлечено к административной ответственности по названной норме... Отсутствие состава административного правонарушения является одним из обстоятельств, при которых производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению (пункт 2 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)» [5]. Исходя из установления факта признания решением суда данного предписания незаконным, Верховный суд Российской Федерации отменил постановление мирового судьи о привлечении учреждения к административной ответственности.

Значительную долю среди отмененных постановлений (решений) контрольно-надзорных органов по делам об административных правонарушениях занимают документы, отмененные в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых они были вынесены.

Так, в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 46-АД17-24 указано, что «Согласно статье 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении выяснению подлежат наличие события административного правонарушения, виновность лица в совершении административного правонарушения и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В ходе производства по данному делу факт совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, защитником общества отрицался (л.д. 135-140), при этом, помимо прочего, указывалось на то, что порядок индексации заработной платы работников общества предусмотрен пунктом 4.4 коллективного договора общества.

Защитник общества в ходе рассмотрения настоящего дела обращал внимание судебных инстанций на то, что положения пункта 4.4 коллективного договора общества воспроизведены в обжалуемых актах не полностью, с исключением из них положений, имеющих существенное значение для рассмотрения данного дела. В материалы дела копия коллективного договора общества не приобщена, что не позволяет объективно проверить рассматриваемые доводы. Таким образом,

вывод должностного лица и судебных инстанций о том, что коллективным договором общества порядок индексации заработной платы надлежащим образом не установлен, на основе представленных в материалы дела доказательств проверен быть не может.

Помимо изложенного, следует учесть, что трудовым договором, заключенным обществом с работником Т. копия которого имеется в материалах дела, предусмотрена выплата работнику, в частности, премий и иных выплат, а также указано на то, что при индексации оплаты труда должностной оклад работника подлежит изменению (л.д. 164-166). При этом согласно доводам защитника общества, указанные меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы, обществом проводились.

Данные доводы защитника общества правовой оценки судебных инстанций, в производстве которых находилось дело, не получили. При рассмотрении настоящего дела об административном правонарушении должным образом не исследован вопрос о предпринятой обществом достаточных мер, обеспечивающих повышение уровня реального содержания заработной платы его работников, который имеет существенное значение для вывода о наличии или об отсутствии в деянии общества события вменяемого административного правонарушения и о соблюдении права работников общества на обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы, гарантированного Трудовым кодексом Российской Федерации...

...При таких обстоятельствах постановление от 25.03.2016 № 7-627-16-ОБ/370/15/5, вынесенное главным государственным инспектором труда Государственной инспекции труда в Самарской области, решение судьи Промышленного районного суда города Самары от 18.07.2016, решение судьи Самарского областного суда от 15.09.2016 № 21-1910/2016 и постановление заместителя председателя Самарского областного суда от 02.12.2016 № 4а-1358/2016, состоявшиеся в отношении общества по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене...» [6].

Признак недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены постановления (решения) административных органов может возникать вследствие нарушения порядка оформления доказа-

тельств и документов, фиксирующих факт совершения административного правонарушения, вследствие чего в дальнейшем эти доказательства признаются недопустимыми.

Как обращает внимание судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», «нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которым не были предварительно разъяснены их права и обязанности...» [7].

Таким образом, в завершении рассмотрения вопросов по заявленной проблематике следует констатировать, что качество материалов, не соответствующих требованиям, предъявляемым к доказательствам совершения административного правонарушения, собранных сотрудниками контрольно-надзорных органов в рамках административного производства, и которые легли в основу доказательственной базы для привлечения к административной ответственности, может стать причиной отмены постановления (решения) контрольно-надзорного органа. Это, по взглядам известного Российского ученого- административиста, чей 100-летний юбилей мы отмечаем на данной конференции, Валентина Дмитриевича Сорокина, выдвигает требование по качественному повышению квалификации, «юридической грамотности» соответствующих должностных лиц контрольно-надзорных органов современной России [8, 9]. А с этим невозможно не согласиться.

© Кайнов В.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шевчук Г. А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юр. наук / Г.А. Шевчук - Саратов., 2003. 197 с.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2023.

3. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 32-АД19-21 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 июня 2020 г. по делу № А40-38102/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 19 мая 2023 г. № 41-АД23-4-К4 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 46-АД17-24 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 9.
8. Сорокин В.Д. КоАП РФ и классическое понимание вины как основания административной ответственности // В сборнике «Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы. М., 2004. С.214-230.
9. Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. №3 (2540. С. 4-28).



Солдатов Александр Петрович,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор

**О стадии «правовая помощь по делам об административных правонарушениях» и её регламентации
в условиях новой миграционной политики**

Аннотация: *статья посвящена исследованию стадии правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Несмотря на то, что в настоящее время стадия является факультативной, её роль существенно возрастает. На основе анализа современных научных источников отрасли административного права, автор обосновывает начало новой миграционной политики, аргументирует необходимость внесения изменений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, имеющих отношение к стадии правовой помощи.*

Ключевые слова: *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, стадии производства по делам об административных правонарушениях, правовая помощь по делам об административных правонарушениях, процессуальные действия, иностранное государство, мигранты, новая миграционная политика, меры административной ответственности иностранных граждан.*

Вопрос о стадиях производства по делам об административных правонарушениях и их количестве продолжает оставаться дискуссионным в научных кругах отрасли административного права и об этом свидетельствуют многочисленные публикации в различных изданиях [1, с. 73; 2, 60; 3, 491]. Однако я хотел бы привлечь внимание к такой факультативной стадии, как «правовая помощь по делам об административных правонарушениях». Название «факультативная стадия» она получила из-за того, что в отличие от таких стадий как «возбуж-

дение дела об административном правонарушении» и «рассмотрение дела об административном правонарушении» указанная стадия не является обязательной. К ней правоприменители обращаются в том случае, когда при производстве по делам об административных правонарушениях возникла необходимость в осуществлении процессуальных действий на территории иностранного государства.

Регламентация и функционал названной стадии, как известно, закреплены в главе 29.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Основной формой правовой помощи по делам об административных правонарушениях является направление запроса о правовой помощи иностранному государству. Более детальная регламентация стадии правовой помощи предусмотрена в семи статьях КоАП РФ (ст. 29.1.1-29.1.7).

В своём выступлении я хочу привлечь внимание к другим аспектам указанной выше стадии производства по делам об административных правонарушениях, связанным с историей возникновения, современным состоянием, особенностями и перспективами развития, учитывая новые тенденции в миграционной политики России.

Начну с исторического аспекта. Как известно, ранее, в тексте КоАП РСФСР, действовавшем с 1985 г. по июнь 2002 года, вообще отсутствовала глава о правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Первоначально, в тексте КоАП РФ 2002 г. вышеназванная глава также отсутствовала. До внесения главы в кодекс этому предшествовали некоторые события.

Межгосударственное сотрудничество в сфере административной ответственности началось с Конвенции по вопросам международного сотрудничества и оказания правовой помощи между странами СНГ (Россия её ратифицировала 22 июля 2008 г.). Первоначально, сторонами-участниками конвенции являлись Россия, Белоруссия, Армения, Казахстан, Таджикистан, Азербайджан, Киргизия, Молдавия и Грузия. Грузия официально вышла из состава СНГ 18 августа 2008 года, а Молдавия, в настоящее время, заявила о скором выходе из содружества и желании вступить в Европейский союз. Что касается Украины, то указанный документ она вообще не ратифицировала. Чуть позже, 5 июля 2010 г. России, Казахстан и Белоруссия заключили Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (заключено в г. Астана

05.07.2010). Остановлюсь на некоторых теоретических моментах этих документов.

Так, в указанном таможенном Соглашении используется 3 термина: «правовая помощь», «взаимодействие» и «содействие». Между первым и третьим терминами можно поставить знак равенства исходя из смысла ст. 13 «Отказ в содействии», так как в названии статьи используется слово «содействие», а в тексте статьи «правовая помощь». Что же касается терминов «правовая помощь» и «взаимодействие», то в Соглашении они по смыслу разводятся и имеют разное значение.

Правовая помощь охватывает проведение таких процессуальных действий, как опрос лиц, арест либо изъятие товаров и документов, истребование документов, проведение экспертиз и иных действий, на выполнение которых должностное лицо осуществляющее производство по делам об административных правонарушениях в запрашиваемое государство направляет поручение.

Взаимодействие включает в себя не процессуальные действия (предоставление информации или копий документов), при которых запрашивающее государство направляет другому государству официальный документ – запрос. По форме и содержанию поручение и запрос имеют много общего.

В вышеназванных международных правовых актах термин «правовая помощь» используется мало, вместо него чаще применяется понятие «взаимодействие». Оно фактически включает в себя и ряд форм оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях: взаимное признание документов и решений; передача сведений и документов; проведение проверок и исследований; выступление в качестве свидетелей и экспертов.

Вместе с тем, международные договоры о правовой помощи по делам об административных правонарушениях носят больше региональный или двусторонний характер. Здесь есть несколько причин: во-первых, незначительной общественной опасностью административных правонарушений, могущих вызвать значительные материальные и иные затраты на осуществление такой помощи; во-вторых, несовместимостью административного законодательства России и других государств; в-третьих, коротким сроком давности для привлечения к ответственности; в-четвёртых, фактически сложившимися между Россией и другими государствами взаимоотношениями (преж-

де всего, политическими и др.). Двум последним причинам будет посвящена вторая половина моего выступления.

На этом этапе можно констатировать, что действующий КоАП РФ был дополнен главой 29.1 КоАП РФ о правовой помощи по делам об административных правонарушениях Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 97-ФЗ. Анализ 7 статей указанной главы позволяет сделать вывод, что в них речь идет только о запросах, о правовой помощи, а не о поручениях. Механизм реализации полномочий должностных лиц, в том числе сотрудников полиции, подробно прописан в указанной главе, но ещё раз повторю, что порядок взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств определяется не только статьями указанной главы, но и соответствующими положениями международных договоров.

Ключевое место в оказании правовой помощи правоохранительным органам страны занимает Генеральная прокуратура Российской Федерации, которая имеет более 50 соглашений с зарубежными странами. В прошедшем году такая работа активизировалась и в МВД России, в 2023 году делегации во главе с министром внутренних дел побывала в Китае, в нескольких странах Ближнего Востока и на Кубе, где были подписаны соответствующие соглашения.

Проблемные вопросы международного сотрудничества в рамках оказания правовой помощи неоднократно являлись предметом научных дискуссий. Так, например, Н.И. Марышева в одной из публикаций вносила предложение по совершенствованию регламентации международной правовой помощи на национальном уровне, обосновывая необходимость принятия специального федерального закона [4, с. 16].

Предложение не было реализовано и на это могло повлиять изменение геополитической обстановки в мире, появление в официальных текстах документов и обиходе нового понятия «недружественные страны». Кроме того, в период 2020-2021 гг. (при пандемии, связанной с коронавирусом) в России были введены ограничения на профилактические и контрольно-надзорные мероприятия по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане).

Напомню, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 практически был введён запрет на проверки производственно-хозяйственной деятельности юридиче-

ских лиц, разрешено было иностранным гражданам находиться на территории России свыше установленного срока пребывания, если они не имели возможности выехать на родину, для урегулирования своего правового положения. Иностранцам автоматически продлевались сроки временного пребывания (проживания), им предоставлялось право получать патенты для осуществления трудовой деятельности без учёта требований к заявленной цели въезда в Россию и срока обращения за оформлением разрешительных документов.

В этот же период в отношении иностранных граждан не принимались решения о нежелательности пребывания в нашей стране, об административном выдворении, депортации, реадмиссии, лишении статуса беженца или временного убежища, об аннулировании ранее выданных виз, разрешений на временное проживание, видов на жительство, разрешений на работу, патентов и свидетельств участника государственной программы переселения соотечественников. Такие действия способствовали тому, что круг потенциальных нарушителей миграционного законодательства был существенно снижен. Об этом свидетельствовали и статистические данные за указанный период о количестве выявленных административных правонарушений подразделениями МВД России по вопросам миграции (далее – ПВМ).

С 2022 года, миграционная политика стала меняться, ограничения в применении административной ответственности за нарушения миграционного законодательства были отменены. Более того, руководствуясь пунктом 6 статьи 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» региональные органы власти в отдельных субъектах Российской Федерации стали принимать правовые акты об ограничении прав трудовых мигрантов.

Одним из первых субъектов России в данном направлении проявил себя Краснодарский край. В крае постановлением губернатора «Об установлении на 2023 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Краснодарского края, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности» от 28.12.2022 г. № 1005 была запрещена трудовая деятельность мигрантов по 50 видам экономической деятельности.

В список запретов вошли, в том числе, и наиболее распространенные виды деятельности (работ) среди мигрантов, прибывших из государств Средней Азии и Закавказья, например, производство хлебобулочных и мучных кондитерских изделий, производство приправ и пряностей, производство готовых пищевых продуктов и блюд, торговля розничная, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами, складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность, деятельность массажных салонов и ряд других.

Сразу стоит отметить, что 2023 год ознаменовался несколькими резонансными правонарушениями общественного порядка и даже преступлениями, совершенными мигрантами, после которых десятки граждан иностранных государств (в основном, из стран Средней Азии) были задержаны, привлечены к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства, в частности, режима пребывания в нашей стране. Активизировалась и работа сотрудников ПВМ МВД России, они стали выявлять больше правонарушений.

Проблемы поведения мигрантов в общественных местах, их адаптации в российское общество стали предметом постоянного обсуждения в средствах массовой информации, на различных представительских площадках, и даже на прямой линии связи граждан жителей разных регионов с президентом страны. Выступая на Всемирном русском народном соборе, Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл поднял тему мигрантов и назвал эту сферу критической, отметил, что Россия нуждается в значительной корректировке миграционной политики. В связи с изложенным, мы считаем, что прошедший 2023 год стал стартом новой миграционной политики в нашей стране.

В подтверждении данной позиции можно привести вновь принятое постановление губернатора Краснодарского края от 11.01.2024 г. № 1 с аналогичным вышеназванному постановлению названием об установлении запрета на привлечение хозяйствующими субъектами иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, только на 2024 год.

В отличие от постановления на 2023 год перечень запрещённых видов экономической деятельности достиг цифры 90, то есть увеличился почти в два раза (вместо 50). В частности, добавились такие виды работ, как деятельность по обслуживанию зданий и территорий,

деятельность административно-хозяйственная, вспомогательная деятельность по обеспечению функционирования организации, деятельность по предоставлению прочих вспомогательных услуг для бизнеса и др. Фактически мигрантам оставили только один вид деятельности – это строительство и оказание ремонтно-строительных услуг.

Взгляд на эту проблему у нас такой: больше запретов – больше нарушений миграционного законодательства, увеличение дел об административных правонарушениях, по которым, будет необходимость обращаться в правоохранительные органы иностранных государств, с запросами о правовой помощи. Кстати, Краснодарский край стал 5 регионом, в котором принято названное выше постановление. Ранее, аналогичные постановления на 2024 год были приняты губернаторами Воронежской, Липецкой и ряда других областей.

Проблема недостатка трудовых ресурсов в стране не является новой. По данным из различных источников, в конце прошлого года в России проживало около 9 млн. мигрантов. В то же время, по подсчетам специалистов экономического блока в стране не хватает примерно 4,5 млн. рабочих. В СМИ появилась информация, что только на заводе АвтоВАЗ на конвейерном производстве не хватает 1,5 тысячи работников. Есть и другая информация о том, что готовится межгосударственное соглашение о направлении к нам в страну жителей Кении, желающих работать в России в количестве 10 тыс. человек. Можно представить какие могут возникнуть трудности при производстве административных правонарушений, совершенных мигрантами из Кении на территории нашей страны и сколько потребуется времени при ожидании ответов на запросы о правовой помощи в эту африканскую страну.

В этой связи, как нам представляется, возникает необходимость в изменении (увеличении) срока административного расследования правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства. Речь идёт о статье 28.7 КоАП РФ «Административное расследование». Согласно пункта 1 статьи правонарушения миграционного законодательства подпадают под форму административного расследования производства по делам об административных правонарушениях, но срок, в течение которого оно должно проводиться отдельно не выделен. Поэтому, считаем необходимым пункт 5 указанной статьи дополнить подпунктом 5) следующего содержания: «решением руководителя вышестоящего органа по делам о правона-

рушениях миграционного законодательства – на срок до шести месяцев».

В завершении хотел обратить внимание на проблемные вопросы реализации запретов, установленных подзаконными актами руководителей субъектов Российской Федерации. В таких постановлениях отсутствуют не только санкции за нарушения установленных запретов, но даже и упоминание о них.

По оценке специалистов для нарушителей запретов, ответственность предусматривается в статье 18.17 КоАП РФ «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных лиц, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности».

В трёх частях этой статьи для работодателей (заказчиков работ) предусмотрен административный штраф, налагаемый на граждан (российских) от 2-х до 4-х тысяч рублей, на должностных лиц – от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от 800 тысяч до 1 миллиона рублей либо приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток. В отношении мигрантов штраф несколько увеличен – от 2-х до 5-ти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без таковой. Для иностранных юридических лиц за совершенное правонарушение административный штраф составляет в размере от 800 тысяч до 1 миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Но здесь есть нюанс. В названии статьи речь идёт об ограничениях, установленных федеральным законом, а по факту они установлены подзаконным актом руководителя субъекта Российской Федерации. Казалось бы, мы могли предложить законодателю слово «федеральным» исключить из названия главы, оставив только слово «законом», но мы этого сделать не можем.

Ответ здесь прост: положения ст. 18.17 КоАП РФ корреспондируются со ст. 1.3 КоАП РФ, в которой определены предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. В этой статье в подпункте 3 части 1 закреплено: к предметам ведения Российской Федерации отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответ-

ственности за нарушение правил и норм, предусмотренными федеральными законами... .

Как было заявлено ранее, правовой статус мигрантов определен Федеральным законом № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Поэтому, чтобы передать часть предметов ведения от Российской Федерации к её субъектам в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.3.1 КоАП РФ) нужно ответить на вопрос: Конституция Российской Федерации миграционное законодательство, к какому предмету ведения относит (только России или России и её субъектов, ст. ст. 71-72). Однако в основном законе страны нет ответа на этот вопрос. Даже термин «миграционное законодательство» в конституции отсутствует. Сложившееся положение даёт основу учёным отрасли конституционного права для дальнейших научных исследований этой темы.

© Солдатов А. П., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Салищева Н.Г. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения и рассмотрения дела) / Н.Г. Салищева, А.Ю. Якимов // Административное право и процесс. 2016. № 5. – С. 73.

2. Ширеева Е.В. Научная дискуссия о стадиях производства по делам об административных правонарушениях / Е.В. Ширеева // Административное право и процесс. 2018. № 4. – С. 60

3. Солдатов А.П. О стадиях производства по делам об административных правонарушениях и их количестве. Сборник статей по материалам международной научной-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права 24 марта 2023 года (Сорокинские чтения). Санкт-Петербургский университет МВД России. 2023. С. 491.

4. Марышева Н.И. Международно-правовая помощь по гражданским и уголовным делам: дис... д-ра юрид. наук в форме научного доклада. М., 1996. – С. 16.



Черкасов Константин Валерьевич,
*профессор кафедры административного,
финансового и информационного права
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России);
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
МИРЭА – Российский технологический университет;
профессор кафедры государственного права
Ленинградского государственного университета
им. А.С. Пушкина,
доктор юридических наук, доцент*

Лишение лица учёной степени как административная процедура: некоторые содержательные аспекты

Аннотация: *в статье проанализированы отдельные проблемные вопросы административной процедуры лишения лица ранее присуждённой ему учёной степени. Рассматриваются аспекты, которые, по мнению автора, представляют пробел правового регулирования в данной сфере. Исходя из этого, сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование административной процедуры лишения лица учёной степени. Обосновывается целесообразность установления негативных последствий для субъектов, давших положительный отзыв на автореферат диссертации, а также для члена экспертного совета ВАК при Минобрнауки России, выступавшего с положительным заключением по диссертации, решение о присуждении учёной степени по результатам защиты которой впоследствии отменено. Особое внимание уделено параллельному существованию разных процедур лишения учёных степеней в России.*

Ключевые слова: *учёная степень, административная процедура, диссертация, диссертационный совет, лишение.*

Вопросы функционирования ВАК при Минобрнауки России в контексте отказа в присуждении учёной степени и лишения лица учё-

ной степени неоднократно поднимались на страницах юридической литературы, особенно в ракурсе борьбы с некачественными научными работами и неправомерным заимствованием. В большинстве своём внимание авторов сосредоточено на освещении требований, предъявляемым к диссертации и участникам её защиты; на этапах и процедуре защиты; на содержании негативных правовых последствий для лица, лишённого учёной степени, и частично – участников, связанных с защитой его диссертации; на перспективах развития и совершенствования системы научной аттестации. Итогом научных изысканий исследователей стали многие справедливые пожелания и предложения относительно различных сторон рассматриваемой административной процедуры, не все из которых, к сожалению, получили закрепление в действующих нормативных правовых актах и практике [1,2,3,4,5,6,7,8,9]. Вместе с тем, отдельные моменты проблематики остались за рамками проведенных исследований.

Положение о присуждении учёных степеней, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, в главе VI устанавливает процедуру лишения лица учёной степени, ранее ему присуждённой. Реализация данной административной процедуры для лица, лишаемого учёной степени, может иметь логическим продолжением негативные для него последствия как в непосредственном будущем – собственно, лишение его той или иной учёной степени, так и в некоторой отдалённой перспективе – лишение лица учёного звания, которое было присуждено ранее на основании обладая учёной степени; утрата права замещения должностей в образовательной и (или) научной организации, нахождение на которых обусловлено наличием учёной степени (учёного звания).

Дополнительно, неблагоприятные последствия, как минимум, репутационного характера, в виде выставления информации для всеобщего ознакомления, а фактически для общественного порицания, на официальном сайте ВАК при Минобрнауки России в сети «Интернет» грозят также и иным субъектам защиты диссертации – членам комиссии и председателю диссертационного совета; оппонентам; ведущей организации; лицу, утвердившему заключение организации и отзыв ведущей организации. Наибольшие «репрессивные» меры будут применены к научному руководителю (консультанту) лица, лишённого учёной степени, для которого помимо обозначенных репу-

тационных потерь, в соответствии с Положением о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденном Приказом Министерства образования и науки РФ от 10 ноября 2017 г. № 1093, установлен запрет состоять в диссертационных советах в любом качестве в течение последующих пяти лет. Кроме того, он не может быть членом экспертного совета ВАК при Минобрнауки России на аналогичный срок, что, несомненно, обосновано.

Нельзя не отметить, что перечень субъектов, несущих хоть какую-то ответственность за успешную защиту подобной диссертации, в настоящее время представляется чрезмерно ограниченным в своём составе. Ведь в процедуре защиты диссертации и дальнейшем её утверждении участвуют и иные лица, оказывающие своим мнением серьёзное влияние на конечное решение Минобрнауки России о выдачи диплома в связи с присуждением учёной степени. В этой ситуации логично предположить, что и они должны иметь негативные репутационные последствия в случае лишения в будущем лица учёной степени. В данном контексте должна быть предусмотрена ответственность для лиц – специалистов, учёных и их объединений – кафедр, отделов, институтов, иных подразделений, давших отзыв на автореферат такой диссертации в виде размещения соответствующей информации о них на сайте ВАК при Минобрнауки России. И что особенно важно, негативные последствия, причём более строгого характера, должны быть установлены для члена экспертного совета ВАК при Минобрнауки России, выступавшего с докладом-заключением по той или иной диссертации на его заседании. По аналогии с научным руководителем (консультантом) предлагается установить запрет для такого лица быть членом экспертного и диссертационного совета в течение последующих пяти лет. Реализация предложенного в конечном счёте позволит повысить качество диссертационных исследований.

При всём этом крайне важно учитывать следующее. Во-первых, отзывы оппонентов, ведущей организации, да и научного руководителя (консультанта) на диссертацию и её автореферат могут быть отрицательными, что сегодня не является непреодолимым препятствием для публичной защиты и дальнейшего присуждения учёной степени. В итоге складывается ситуация, когда субъекты, давшие как по-

ложительный, так и отрицательный отзывы на научную работу несут равные отрицательные репутационные последствия. Ведь на официальном сайте указываются только фамилии и наименования без соответствующей дополнительной информации. В этой связи, полагаем, что участники защиты научной работы, давшие отрицательные отзывы на диссертацию и её автореферат лица, позднее лишённого учёной степени, каких-либо негативных последствий нести не должны, а информация о них на сайте либо не размещаться (отсутствовать), либо представлена в полном объёме, возможно, даже с публикацией, пусть даже частичной, текста их отзыва (заключения).

Некоторое недоумение вызывает то, что действующие правовые предписания чётко не ставят возможность и тяжесть негативных последствий для участвующих в защите диссертации субъектов в зависимости от основания для подачи заявления о лишении учёной степени. Очевидно, нет причин возлагать ответственность, пусть даже моральную или репутационную, на участников процедуры защиты диссертации в случае установления в дальнейшем судом или компетентным государственным органом фактов использования документов, полученных незаконным путем, документов, содержащих недостоверные сведения. Нет у субъектов защиты диссертации ни обязанности, ни права устанавливать и выяснять данные моменты. Принимающие участие в защите диссертации представители научной общественности могут и должны оценивать лишь содержательные компоненты труда и его отражение в публикациях. В этой связи нормы об ответственности субъектов защиты нуждаются в конкретизации применительно к основанию лишения лица учёной степени [10].

Отдельный серьёзный вопрос – отсутствие унификации порядка лишения учёных степеней в научных и образовательных организациях, находящихся в системе ВАК при Минобрнауки России, а равно научных и образовательных организациях, наделённых правом их самостоятельного присуждения. Причём нет единообразия и среди самих научных и образовательных организаций, наделённых правом самостоятельного присуждения учёных степеней. Каждое учреждение решает данный вопрос на уровне локального нормотворчества «по-своему», исходя из предъявляемых собственных требований к диссертационному исследованию, организации процесса защиты и утверждения решения, и во многом обусловлено принятой схемой

присуждения ими учёной степени – постоянно действующим диссертационным советом или «разовым» диссертационным советом, создаваемым под конкретную защиту. Проблема напрямую связана с принципиальным взглядом на сложившуюся систему научной аттестации в стране. По нашему мнению, следует вернуться к предыдущей единой системе аттестации научно-педагогических кадров под контролем ВАК при Минобрнауки России, а возможно, ВАК при Правительстве Российской Федерации, что позволит обеспечить и единообразие административной процедуры лишения лица учёной степени.

© Черкасов К.В., 2024

Список цитируемой литературы

1. Габов А.В. Темпоральные элементы института лишения ученой степени // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 471. С. 223-234.
2. Гельман В.Я. О некоторых проблемах оппонирования диссертаций // Образование и наука. 2018. № 5. Том 20. С. 185-198.
3. Грачева Е.Ю. Актуальные вопросы научной экспертизы диссертационных правовых исследований // Юридическое образование и наука. 2023. № 8. С. 17-19.
4. Грачева Е.Ю., Васильева Т.А. Повышение качества диссертационных исследований: новые требования, новые проблемы. Интервью с Председателем экспертного совета ВАК по праву // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 1. С. 11-21.
5. Мацкевич И.М. О новых требованиях к членам диссертационных советов, к научным изданиям и о другом // Юридическое образование и наука. 2023. № 8. С. 11-16.
6. Мацкевич И.М. Юридические проблемы экспертной деятельности ВАК при Минобрнауки России в фокусе совершенствования законодательства // Юридическая техника. 2022. № 16. С. 20-25.
7. Пахомов С.И. Переход к новой модели государственной научной аттестации: вызовы и перспективы // Юридическое образование и наука. 2023. № 8. С. 4-10.

8. Резник С.Д., Сазыкина О.А. О роли и репутационной ответственности оппонентов диссертационных работ // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 11. Ч. 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2014/11/40613> (дата обращения: 31.01.2024).

9. Тимошина Е.В., Краевский А.А. Государственная система научной аттестации в зеркале судебной практики: оспаривание решений о лишении ученой степени // Юридическое образование и наука. 2023. № 8. С. 44-53.

10. Черкасов К.В. Лишение лица учёной степени: к вопросу о неопределённости некоторых правовых последствий // Вестник Костромского государственного университета. 2023. Т. 29. № 4.



Пархоменко Даниил Валериевич,
*аспирант кафедры теории и истории государства и права
Частного образовательного учреждения высшего образования
«Юридический институт» (Санкт-Петербург)*

**Дискуссия о едином методе правового регулирования
В.Д. Сорокина в советском научно-правовом сообществе:
подведение итогов**

Аннотация: *в статье подводятся итоги дискуссии в советском научно-правовом сообществе о правовой категории единый метод правового регулирования, выдвинутой В.Д. Сорокиным. Рассматриваются особенности и уникальность подхода В.Д. Сорокина к исследованию метода правового регулирования. Анализируется критика теоретико-правовой концепции В.Д. Сорокина и основания позиций участников дискуссии, в частности вопрос об отличии мнений В.Д. Сорокина и С.С. Алексеева о субстанциональности метода правового регулирования.*

Ключевые слова: *единый метод правового регулирования, субстанциональность метода, отраслевые методы, теоретико-правовая концепция В.Д. Сорокина, единый предмет правового регулирования.*

Научная деятельность Валентина Дмитриевича Сорокина при-
шла на период расцвета советского правоведения 60-80-х годов XX
века. Его теоретико-правовая концепция, основанная на выдвинутых
им правовых категориях единый предмет правового регулирования и
единый метод правового регулирования является одним из достиже-
ний советской правовой науки. Использованный им подход к иссле-
дованию правовых явлений уникален и специфичен, он занимает осо-
бое место среди других подходов к исследованию системного строе-
ния права и метода правового регулирования.

Впервые концепция системного строения права, основанная на
едином предмете правового регулирования, была им предложена в

1968 г. в докторской диссертации «Вопросы теории административно-процессуального права» [1, с.270]. В дискуссию о методе правового регулирования он вступает с выходом монографий «Административно-процессуальное право» в 1972 г. и «Метод правового регулирования. Теоретические проблемы» в 1976 г. В этих работах он выступает с критикой существующих на тот момент взглядов на метод правового регулирования и системное строение права. Он обозначает, что «исследователи, занимающиеся этой проблемой, подходят к оценке метода правового регулирования преимущественно с точки зрения доказательства того, может или не может он служить критерием дифференциации отраслей советского социалистического права», и это «не позволяет учитывать весьма важных общих свойств, присущих этому явлению» [2, с.35].

В.Д. Сорокин подробно рассматривает позиции по данному вопросу, высказанные ведущими правоведами той эпохи: С.С. Алексеевым, Н.Г. Александровым, Д.А. Керимовым, В.Ф. Яковлевым, А.И. Процевским, А.М. Витченко. Он приходит к выводу о том, что несмотря на то, что проделана большая исследовательская работа, однозначной и непротиворечивой концепции применения метода правового регулирования для выделения отраслей права так и не появилось. При этом выяснилось, «что специфика методов регулирования различных отраслей права выступает с неодинаковой степенью отчетливости», а также «что фактически в одной и той же отрасли советского социалистического права применяются несколько методов регулирования, а не один» [2, с.39].

В этой связи В.Д. Сорокин специально выделяет позицию С.С. Алексеева, состоящую в том, что «наиболее ярко особенности метода правового регулирования выражаются в таких отраслях права, как административное и гражданское. В административном праве метод правового регулирования характеризуется в основном тем, что стороны отношений выступают в качестве субъектов «власти» и «подчинения», т. е, занимают юридически неодинаковое, юридически неоднородное положение. Напротив, в гражданском праве субъекты действуют на началах юридического равенства, занимают одинаковое, юридически однородное положение» [3, с.44].

Анализируя эту позицию, В.Д. Сорокин заключает, что «при определении понятия метода правового регулирования вообще, а также при конструировании методов различных отраслей права ис-

пользуются исключительно два «кирпичика» – гражданский и административный методы. Именно на их основе, на соотношении методов гражданского и административного права многие авторы возводят конструкцию метода «своей» отрасли». Эту логику В.Д. Сорокин считает неудовлетворительной и неосновательной, поскольку «любая отрасль права основана не на двух, а на трех первичных способах регулирования, к которым относятся дозволение, предписание и запрет». Он делает вывод о том, что «наиболее правильный путь состоит в определении метода правового регулирования в целом, его системных свойств, после чего уже можно будет обратиться к анализу его конкретных проявлений в сфере действия той или иной отрасли советского социалистического права» [2, с.41-44].

Нужно отметить, что В.Д. Сорокин критиковал попытку выстроить отраслевые методы из «двух кирпичиков» в том числе и потому, что в такой конструкции действие метода правового регулирования было бы ограничено лишь поведением субъектов правоотношений, поскольку и метод равенства, и метод власти и подчинения выводятся через статусы субъектов правоотношений. Он полагал, что действие метода должно быть шире и распространяться на поведение субъектов права, в том числе и вне правоотношений.

Дав критику существующему состоянию правовой науки, В.Д. Сорокин предлагает свою концепцию, основанную на системной методологии и снимающую вопрос выделения отраслевых методов, т.к. вводится единый метод правового регулирования для всей системы права в целом. Особенности регулирования в каждой отрасли права выражаются в степени использования или пропорции применения трех элементов единого метода правового регулирования: запрета, дозволения и предписания. Отрасли права обособляются и выделяются по трем критериям: а) свой предмет регулирования; б) соответствующую степень своей внутренней организации; в) способность взаимодействовать не с отдельными группами норм других отраслей, а с отраслями в целом.

Как отмечает В.Д. Сорокин, по итогам публикации его концепции возникла «любопытная деталь: если с идеей единого предмета правового регулирования некоторые ученые согласились, ... то что касается вывода о едином методе, с ним не согласны решительно все, в том числе и «согласные» с единым предметом (?)» [4, с.35].

Так, Л.С. Явич, критикуя позицию В.Д. Сорокина, высказал мнение, что «решающей чертой отраслевого метода правового регулирования является «общее юридическое положение субъектов, их правовой статус» (по С.С. Алексееву), и в этой связи не так важно «много или мало в данной отрасли юридических норм обязывающего, запрещающего или предоставительного свойства» (по В.Д. Сорокину) [5, с.130].

Здесь нужно отметить ряд моментов. Во-первых, Л.С. Явич стоит на позиции построения метода из элементов координации и субординации, в целом утверждая, что «методы правового регулирования в решающей мере предопределены взаимоотношением сторон общественных отношений». Во-вторых, Л.С. Явич никак не анализирует позицию В.Д. Сорокина и никак не аргументирует свою позицию, он пишет, что «у нас по этому поводу есть большие сомнения». В-третьих, Л.С. Явич совершенно не упоминает единый метод правового регулирования, а только констатирует, что В.Д. Сорокин считает запреты, обязанности и правомочия «способами, имеющими отношение к формированию отраслевых методов регулирования» [5, с.129-130].

С.Н. Братусь со ссылкой на В.Д. Сорокина согласился с тем, что «веления, дозволения и запреты – это методы правового регулирования, характеризующие систему права в целом как единый предмет регулирования». Однако он также отметил, что «указанные методы – лишь проявление действия правовой нормы... методы (средства) регулирования сами по себе, взятые абстрактно, независимо от предмета, на который они направлены ... не могут служить основанием для разделения права на отрасли» [6, с.46-48].

Отметим, что замечания, высказанные С.Н. Братусем, идут в контексте возможности использования метода для разделения права на отрасли. Они никак не соотносятся с существом концепции В.Д. Сорокина, которая не развивает, а наоборот снимает этот контекст, выделяя единый метод правового регулирования.

С.С. Алексеев, поддерживая позиции Л.С. Явича и С.Н. Братуся, высказывает мнение, что «В.Д. Сорокин не связывал конструируемые им «методы» со структурой права, с юридическим своеобразием ее главных подразделений – отраслей. Такая позиция ... недооценивающая «субстанциональность» методов, их значение в правовой действительности, оказалась возможной потому, что автор берет про-

стейшие способы регулирования как таковые в отрыве от конкретного отраслевого материала и в особенности от главного, что характеризует методы, – централизованных и децентрализованных начал регулирования» [7, с.158].

На этом прямая критика в адрес концепции В.Д. Сорокина заканчивается. Никакой открытой дискуссии и обмена мнениями по существу не было. Однако, несмотря на небольшой текстовый объем, анализ позиций ее участников позволяет заглянуть вглубь концепции В.Д. Сорокина и выявить ее сущностное отличие от концепции С.С. Алексеева, которая рядом исследователей признается господствующей как в позднесоветской, так и в постсоветской правовой науке [8, с.12].

У современных исследователей в отношении данной дискуссии можно встретить, например, такую позицию: «С.С. Алексеев и В.Д. Сорокин поставили разные задачи и, соответственно, пришли к разным результатам» [9, с.15]. При этом результаты никак не сравниваются, поскольку «правовая материя состоит из абстрактных конструкций, которые, являясь результатом анализа правовых эмпирий, все же не в состоянии дать абсолютно адекватное описание действительности» [9, с.15]. С этим можно согласиться, однако это не исключает сопоставления разных концепций, тем более что С.С. Алексеев обозначает различие взглядов на вопрос о «субстанциональности» метода.

Для поиска разницы в «субстанциональности» обратимся к ряду характеристик метода правового регулирования, данных В.Д. Сорокиным и С.С. Алексеевым. Во-первых, В.Д. Сорокин считает, что единый метод правового регулирования системно выводится из единого предмета правового регулирования и непосредственно им обуславливается, при этом статус субъекта права является составной частью единого предмета правового регулирования. По мнению С.С. Алексеева, главным в методе правового регулирования является характер общего юридического положения субъектов, их правовой статус, т.е. статусы субъектов являются составной частью метода правового регулирования [7, с.106]. Во-вторых, В.Д. Сорокин считает, что поскольку метод отражен в правовых нормах, то и специфика метода обусловлена исключительно характером норм (запретительных, управомочивающих, обязывающих). По мнению С.С. Алексеева, как

указано выше, специфика метода связана с субъектным составом отношений, которые он призван регулировать.

Приведенные выше отличия во взглядах на статус субъектов права и метод правового регулирования позволяют о общих чертах охарактеризовать отличия во взглядах В.Д. Сорокина и С.С. Алексеева на «субстанциональность» этих правовых явлений.

По мнению С.С. Алексеева «Методы субстанциональны, неотделимы от правовой материи. Они выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования; ... служат именно тем объединяющим началом, которое компонует правовую ткань...» [7, с.156]. При этом, «К субстанциональным в юридической области относится сама правовая материя, которая хотя и принадлежит к субъективной стороне жизни общества, тем не менее выступает в качестве объективированных социальных феноменов, реальных фактов субъективно-объективной действительности, выраженных как раз в праве как институционном образовании» [7, с.152].

По мнению В.Д. Сорокина, единый метод правового регулирования выводится из единого предмета правового регулирования, т.е. имеет производную природу и инструментальную функцию управляющей социальной подсистемы. Т.е. метод не обладает «субстанциональностью», а является специфическим средством воздействия, необходимых для системной регуляции внутри социально-правовой среды, из которой формируется единый предмет правового регулирования. Субстанциональностью в концепции В.Д. Сорокина обладает именно единый предмет правового регулирования.

Статус субъектов права по С.С. Алексееву является производным от метода. Как было показано выше, он рассматривает статус субъектов в качестве определяющего элемента метода правового регулирования, что переносит «субстанциональность» метода на статус субъектов права «в качестве реальных юридических явлений», определяющих исходные юридические позиции субъектов [7, с.156]. По В.Д. Сорокину статус субъектов права является элементом единого предмета правового регулирования, откуда и выводится его «субстанциональность», никак не зависящая от метода.

Подводя итог сравнению точек зрения С.С. Алексеева и В.Д. Сорокина по вопросу «субстанциональности», можно кратко заключить следующее. Для С.С. Алексеева метод правового регулирования является реальным фактом, объективированным социальным фено-

меном, субстанциональность которого выводится из институциональной природы права. Статус субъектов права является определяющим элементом метода, что наделяет его субстанциональностью и характеризует как реальное юридическое явление, входящее в ряд объективированных социальных феноменов. Для В.Д. Сорокина метод имеет производную природу и является не реальным фактом или объективированным социальным феноменом, а средством воздействия. Реальным фактом, обладающим субстанциональностью, является единый предмет правового регулирования, на который призван воздействовать метод. Статус субъектов права является элементом единого предмета правового регулирования, и его субстанция заключена не в методе, а в предмете.

Подведем итоги дискуссии. Поднятый С.С. Алексеевым вопрос о недооценке В.Д. Сорокиным субстанциональности методов и непризнании им централизованных и децентрализованных начал регулирования в качестве главного, что характеризует методы, так и остался без ответа и без развития. Причина отсутствия дискуссии по существу заключается в позициях участников дискуссии внутри дискурса, который в 60-80-х годах сформировался в советском научно-правовом сообществе. Он связан с вопросом о степени влияния государства на формирование и функционирование правовой системы, а в более широком смысле с вопросом о природе права – является ли право инструментом государственного управления, или самостоятельным социальным явлением более общего порядка?

Внутри этого дискурса позицию В.Д. Сорокина можно обозначить как сторонника инструментального взгляда на право, он полагает, что «метод правового регулирования находится на вооружении советского государственного аппарата» [2, с.5]. С.С. Алексеев, наоборот, рассматривает право и такой правовой феномен как метод правового регулирования как самостоятельные социальные явления, имеющие институциональную природу и цивилизационное измерение.

Афористичность и точность формулировок участников дискуссии позволяет предполагать, что вероятнее всего они видели разницу в своих подходах, но отдавали себе отчет в том, что спор по существу вопроса не имеет смысла и ни к чему не приведет, т.к. точки входа в этот спор у них совершенно разные, как и используемые понятия и методология.

Кроме того, представители общей теории права видели в В.Д. Сорокине правоведа-отраслевика, выстраивающего общетеоретические основания для решения вопросов, касающихся сугубо своего отраслевого материала. Соответственно, они не стремились дать оценку всей его концепции, а касались только самых существенных моментов, которые непосредственно затрагивали их взгляды на системное строение права и сопрягающиеся с ними вопросы метода правового регулирования.

© Пархоменко Д.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. 474 с.
2. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М. 1976.
3. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М. 1961. 187 с.
4. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 34—45.
5. Явич Л.С. Общая теория советского права. Л. 1976.
6. Братусь С.Н. Система советского законодательства. М. 1980.
7. Алексеев С.С. Теория права. М: Издательство БЕК. 1994. 224 с.
8. Синюков В.Н. Теория права С. С. Алексеева и ее роль в развитии отечественной юридической доктрины // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 6-20.
9. Сорокина Ю.В. Метод правового регулирования как проявление сущностных свойств права // Вопросы российского и международного права. 2011. № 1. С. 8-32.



Щепалов Станислав Владимирович,
судья Верховного Суда Республики Карелия,
кандидат юридических наук, доцент

**Производство по делам об административных правонарушениях
в судах общей юрисдикции как обособленная часть
административно-юрисдикционного производства**

Аннотация: *в статье освещаются особенности, которыми обладает изучаемое судебное производство, выделяющие его на фоне производства по делам об административных правонарушениях как структурной единицы административного процесса. Автор, поддерживая позицию о том, что данное судебное производство, хотя и является неотъемлемой частью административного процесса, тем не менее, обладает относительной автономией и существенно отличается от несудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях по ряду признаков: структура процессуальных отношений, функция юрисдикционного органа и даже относительно самостоятельная система стадий.*

Ключевые слова: *административная юстиция, процессуальная форма, процессуальное отношение, судопроизводство, административная ответственность.*

В отечественном законодательстве имеются два самостоятельных судебных порядка рассмотрения административно-деликтных дел. Они урегулированы самостоятельными совокупностями процессуальных норм, содержащимися в КоАП РФ и АПК РФ. Арбитражно-процессуальный порядок находится в структуре отдельного вида судопроизводства - арбитражного процесса, и ограничен волей законодателя от административно-процессуального законодательства. Поэтому заслуживают внимания, но вряд ли влияют на отраслевую принадлежность этих норм позиции ученых о том, что арбитражно-процессуальное право является по отношению к гражданскому процессуальному праву дублирующей отраслью [1, С. 31], а, назначая

административное наказание, арбитражный суд выполняет чуждую ему карательную функцию [2, С. 495]. Производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции (далее - ПДОАП в СОЮ) правомерно оставлено законодателем в рамках предмета регулирования административно-процессуального законодательства. Однако оно находится, говоря метафорически, на распутье, вызывая немалые сложности для административно-правовой науки.

Итак, с одной стороны оно находится в структуре производства по делам об административных правонарушениях (далее — ПДОАП). ПДОАП, в свою очередь, считается наиболее структурированным административно - юрисдикционным производством и занимает важное место в системе административного процесса [3, С. 494]. Можно даже сказать, что это место среди административных производств является центральным. Как и в их рамках, в ходе ПДОАП на основе закона разрешается публично-правовой конфликт, в данном случае - возникший в связи с административно-наказуемым деянием. В связи с этим ПДОАП, включающее и судебный порядок, рассматривается как единый полноценный вид административно-юрисдикционного процесса [4].

И, действительно, оно охватывается признаками административно-юрисдикционного производства. В отличие от административной процедуры оно связывается с рассмотрением негативного юридического факта и правовой оценкой поведения сторон с возможностью применения мер юридической ответственности [5, 233-234]. Дело об административном правонарушении, предстающее перед судьей как иное административное дело [5, 22] связано с реализацией исполнительной власти и полномочий ее должностных лиц. Посредством и административного, и судебного порядка в ПДОАП реализуются управленческие правоотношения в условиях спора о праве. Тем самым проводится в жизнь воля субъектов управления. Допустим, региональный минфин, выявив нарушение БК РФ, передает судье дело по ст. 15.15.7 КоАП в отношении руководителя бюджетополучателя. Назначая наказание, судья поддерживает управленческую инициативу органа госконтроля, но не может подменить ее своей. Например - «простить» фигуранта или заменить запрашиваемую меру административно-правового реагирования на другую (выдачу предписания и др.) Такие вопросы являются прерогативой контрольных органов, а

судья при доказанности состава вправе лишь признать правонарушение малозначительным, если это удастся замотивировать. Такие характеристики ПДОАП в СОЮ «роднят» его с другими производствами в рамках административно-юрисдикционного процесса - дисциплинарное, исполнительное и др.

Более того, ПДОАП в СОЮ не обладает даже своим специализированным процессуальным регламентом. Оно урегулировано одним и тем же нормативным массивом, что и рассмотрение административно-деликтных дел должностными лицами. Конечно, отдельные нормы КоАП касаются подведомственности и процессуальной деятельности только судьи, а не "судьи, органа, должностного лица..." Это ст. 23.1, ч. 2 ст. 29.2, ч. 4 ст. 29.4, ч. 1.1, 3 и 7 ст. 29.6, ч. 2 ст. 29.10, абз. 2 ст. 29.11, ч. 5 ст. 29.12.1, ст. 29.14, п.п. 1 и 2 ч. 1, ч. 1.1 ст. 30.1, ч. 2 и 6 ст. 30.2, ч. 2 ст. 30.4, ч.ч. 2.1 и 2.2 ст. 30.8, ч. 5 и 7 ст. 30.12, ст.ст. 30.13-30.19, ч. 3 ст. 31.6, ст.ст. 32.4, 32.5, 32.8, 32.9, 32.13 КоАП. Специальные нормы, касающиеся назначения отнесенных к судебной прерогативе видов наказаний, также можно отнести к ПДОАП в СОЮ. Однако структурировать "мозаику" из этих фрагментарных положений в целостную процессуальную модель судопроизводства не удастся. Да и если бы удалось, то неясно, к какому виду судопроизводства можно было бы ее отнести [6]. Сегодня правильнее говорить лишь о том, что объединить эти разрозненные нормы о ПДОАП в СОЮ в подобие единого судебного производства можно лишь логически.

С другой стороны, такое логическое объединение закрепленных в КоАП норм о ПДОАП в СОЮ влечет следующий вывод. Судебный порядок заметно отличается от как предшествующих ему стадий возбуждения дела и административного расследования, так и от стадии рассмотрения дела административным органом.

Вычленение норм о ПДОАП в СОЮ из общего процессуального порядка дает основания говорить о том, что в структуре ПДОАП как признанного вида административно-юрисдикционного производства зреет еще одна достаточно обособленная структурная единица административного процесса. Еще нельзя говорить о том, что вслед за порядком рассмотрения административно-деликтных дел судьями арбитражных судов, от ПДОАП "откололся" еще один крупный фрагмент. И даже преждевременно говорить, что и в более узких рамках юрисдикционного административного процесса ПДОАП распалось

на два самостоятельных административно-юрисдикционных производства. Тем не менее, ПДОАП в СОЮ, пока что находящееся в структуре "своего" административно-юрисдикционного производства, уже слишком рельефно выделяется на его фоне.

Такие особенности вызваны тем, что в рамках ПДОАП в СОЮ реализуется воля не исполнительной власти и местного самоуправления, а *судебной власти*. В связи с этим оно имеет иную правовую природу. В его рамках должно осуществляться правосудие, поскольку именно эта деятельность является основной функцией судебной власти. В связи с этим в ПДОАП в СОЮ О.В. Панковой учеными усматривается процессуальная форма одновременно и правосудия, и административной юрисдикции, а сам процессуальный порядок именуется административно-судебной юрисдикцией. Правосудие по административно-деликтным делам, в свою очередь, выполняет в качестве основной функцию не управленческую, а правозащитную [7, С. 13-14] [8, С. 158].

Другие ученые, в частности, О.Е. Шишкина [6], В.Г. Гюлумян [9], А.П. Шергин [10], М.С. Студеникина [11, С. 177], отмечают наличие функции судебного контроля в ПДОАП в СОЮ, и также связывают ее с правосудием. Следует отметить, что и Конституционный Суд РФ еще в 1999 г. указал, что суд обязан руководствоваться положениями КоАП РСФСР, кроме тех, которые предусматривают действия, противоречащие природе суда как органа правосудия [12].

В связи с самостоятельными статусом и функциями судебной власти в административно-процессуальной науке сформировалась интегративная теория административного процесса. Ее тезисы перекликаются с позицией О.В. Панковой и в целом согласуются с концепцией Л.Л. Попова.

К основоположникам данной теории следует отнести А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, А.И. Стахова [13]. Их научные взгляды успешно развивают К.А. Писенко [14] и другие известные ученые. Административный процесс, в рамках которого применяются типичные административно-правовые меры, дифференцируется на виды с учетом нового критерия: принадлежности органа, разрешающего административное дело, к исполнительной или судебной власти. Тем самым выделяются административно-исполнительный или административно-процедурный, а также административно-судебный процесс. Нормы, которые регулируют административный процесс, рассматрива-

ются как отрасль права, состоящая из 2 подотраслей - административно-исполнительное и административно-судебное право. Последнее является сферой судебной власти.

Юрисдикционный или процедурный характер рассматриваемого дела отходит здесь на второй план, но тоже немаловажен. Юрисдикция, по мнению А.Б. Зеленцова, именуется административной не потому, что осуществляется административными органами, а поскольку ее предметом являются спорные вопросы административного права. Она осуществляется в двух процессуальных формах: судебная и квазисудебная, но основным субъектом административной юрисдикции является именно суд [15, С. 421-422]. А.И. Стахов также разграничивает виды административного процесса не по виду государственной деятельности (управленческая и юрисдикционная), а по ее субъектам - исполнительная или судебная власть [16].

В свете интегративной концепции ПДОАП не является столь "гомогенной" совокупностью процессуальных отношений. Оно регулируется институтами различных подотраслей административно-процессуального права. Несудебная административная юрисдикция регламентирована институтом досудебного разрешения конфликтных управленческих ситуаций. В структуре же административно-судебного процессуального права помимо института административно-спорной юрисдикции выделяется институт и судебной административно-наказательной юрисдикции.

При таком подходе ПДОАП в СОЮ однозначно отграничивается от внесудебного порядка, а не "растворяется" в целом в ПДОАП как в правоприменительном, говоря образно, монолите. Более того, А.Б. Зеленцов рассматривает судебно-административное право даже как отдельную отрасль [17], и с такой позицией соглашаются иные ученые [18]

Высказываются и иные созвучные мнения о том, что административный процесс имеет две разновидности: судебный и несудебный. При этом справедливо отмечается, что характеристики процессуальных отношений в обоих видах процесса существенно различаются [19]. И рассуждения об особенностях процессуальных отношений в ПДОАП в СОЮ нужно продолжить, исходя как минимум из двух аспектов: а) их субъектный состав, б) их развитие по стадиям.

а) *Субъектный состав* правоотношений в ПДОАП в СОЮ различается не только тем, что их ведущим субъектом является орган,

находящийся в системе судебной, а не исполнительной власти. Существенно изменена и структура основного процессуального отношения. Оно помимо двух субъектов (юрисдикционный орган и привлекаемый) приобретает и третьего субъекта. Последний выражает управленческие интересы публичной администрации в лице органа административного преследования, если судья рассматривает дело по существу, или несудебного органа административной юрисдикции, если судья рассматривает жалобу. Оба варианта третьего субъекта можно объединить общим названием "административный орган".

Данный процессуальный институт в тексте КоАП не доведен до логического завершения [20]. Следуя букве КоАП, как инспектор, так и судья рассматривают дела лишь с участием привлекаемого, но без его процессуального оппонента. В то же время, несмотря на такое обобщенное регулирование судебной и несудебной административной юрисдикции, в специальных положениях КоАП, регулирующих только судебный порядок, третий субъект процессуальных отношений упоминается систематически.

Например, согласно появившемуся в 2005 г. второму абзацу ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ копия судебного постановления, в отличие от несудебного, направляется также должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении. Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол, с 2010 г. приобрело право обжаловать судебное постановление (ч. 1.1 ст. 30.1).

В 2009 г. в ст. 30.9 введена ч. 5, предоставившая возможность должностному лицу обжаловать решение суда по жалобе на его постановление. В 2013 г. та же статья дополнена ч. 6, и руководитель коллегиального органа также приобрел право обжаловать решение суда по жалобе на его постановление.

С 2014 г. копия решения судьи по жалобе на *судебное* постановление направляется и должностному лицу, составившему протокол (ч. 2.1 ст. 30.8), а копия решения по жалобе на постановление иного органа - в орган, вынесший постановление.

Судебный пересмотр вступивших в законную силу актов органов административной юрисдикции постепенно также дополняется процессуальной фигурой административного органа. С 2011 г. вступившее в законную силу решение может быть обжаловано должностным лицом, вынесшим постановление (ч. 4 ст. 30.12), а с 2021 г., согласно новой редакции этой части, также руководителем коллегиального ор-

гана, если постановление выносилось коллегиально. С 2014 г. решение по результатам рассмотрения жалобы на судебное постановление может обжаловаться должностным лицом, направившим дело на рассмотрение судье (ч. 5 той же статьи).

Приведенные особенности не были заложены в первоначальный текст КоАП РФ. Они постепенно вводились законодателем в период действия кодекса. Соответственно, применение кодекса поставило правоприменителей, а, в конечном счете, и законодателя перед тем фактом, что судебный порядок имеет другую функцию. В результате основное процессуальное отношение в ПДОАП волей законодателя, признавшего специфику судебного пересмотра, приобрело отличия в зависимости от того, рассматривает ли дело орган или судья. В первом случае центральным процессуальным отношением осталась процессуально-правовая связь «орган – привлекаемый». Во втором случае эта взаимосвязь подверглась своего рода мутации, преобразовавшись в типичное для правосудия в трехстороннее правоотношение «административный орган – судья – привлекаемый». И далее на основное правоотношение как на стержень «нанизываются» остальные второстепенные правовые связи со свидетелем, экспертом и т.д.

Конечно, процессуальная фигура административного органа не доведена до логического завершения. Согласно тексту КоАП она пока еще не находит отражение в числе лиц, участвующих в самом судебном заседании. Но учитывая этот неуместный «обрыв» процессуально-правовой связи суда с административным органом на самой важной стадии, Верховный Суд РФ в п. 10 постановления Пленума от 24.03.2005 № 5 дал судам компромиссное руководящее разъяснение: «поскольку должностные лица, составившие протокол..., а также органы и должностные лица, вынесшие постановление..., не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП, они не вправе заявлять ходатайства, отводы. Вместе с тем при рассмотрении дел ... в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов».

Однако, в каком унифицированном процессуальном статусе привлекать данных лиц, пока еще неясно. Конституционный Суд РФ в определениях от 29.05.2007 № 346-О-О, от 24.06.2014 № 1311-О и от 19.07.2016 № 1461-О указал, что КоАП не исключает участие должностного лица, составившего протокол, в качестве свидетеля, и по-

вторил правовую позицию о том, что суд осуществляет функцию правосудия. Такой же процессуальный статус должностного лица, составившего протокол, одобрил Верховный Суд РФ (постановления от 13.08.2021 № 4-АД21-18-К1 и № 117-АД21-1-К4, от 03.12.2021 № 11-АД21-38-К6). Поддерживая такую практику как вынужденную, хотелось бы отметить, что статус свидетеля не соответствует процессуальной функции должностного лица, составившего протокол. Он не является сторонним очевидцем, а отстаивает позицию органа преследования.

Однако, если инспектор не был очевидцем происшествия, и его знания о деле ограничиваются только эпизодом оформления протокола, вряд ли он отвечает требованиям ст. 25.6 КоАП. И в таких ситуациях в судебной практике встречается такой по сути дискреционный процессуальный статус как "представитель административного органа" (например, постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 11.02.2022 № 16-383/2022). Он же упоминается как применяющийся к представителям несудебного органа административной юрисдикции (например, постановление Верховного Суда РФ от 14.08.2023 № 127-АД23-6-К4). Сегодня об этом мало кто помнит, но такая практика берет начало в сформированной десятилетиями практике народных судов РСФСР по рассмотрению в порядке ГПК РСФСР жалоб на постановления о назначении административных наказаний. Еще в п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 14.04.1988 № 4 было указано, что участие в судебном разбирательстве "представителя административного органа (должностного лица), потерпевшего, способствует наиболее полному и всестороннему исследованию обстоятельств дела". И данная практика, превратившись в своего рода судебный обычай, продолжает жизнь вопреки законодательному тексту.

б) Стадии ПДОАП в СОЮ

Выше мы привели структуру процессуальных отношений ПДОАП в СОЮ в статике. Но, так как они также и развиваются, обратим внимание на эту динамику.

Для административного процесса в его динамике характерна стадийность, то есть наличие в его рамках определенных сменяющих друг друга правоприменительных циклов. Стадии выделяет и научная школа Л.Л. Попова [5; 19]. А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов пишут, что типизированные административно-правовые меры за-

мкнуты в сменяющие друг друга этапы (стадии): возбуждение дела (исходная стадия), рассмотрение (оценочная), принятие решения (центральная), исполнение решения (заключительная) [21].

В ПДОАП как в административно-юрисдикционном производстве также выделяется ряд стадий. К ним относятся возбуждение дела, административное расследование, рассмотрение и принятие решения по делу, пересмотр постановлений и решений, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Стадия пересмотра решения является факультативной, а остальные - обязательными. Кроме того, выделяются такие структурные единицы как производство обычное и упрощенное (усеченное), когда некоторые стадии объединяются. Стадия рассмотрения дела по существу имеет и собственный порядок [5; 270, 313].

Б.В. Россинский выделяет в ПДОАП и такие составные части как стадии единого административно-надзорного и административно-наказательного производства. В понимании уважаемого ученого, в ходе производства по административно-деликтному делу применяются три вида административного принуждения: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и административные наказания. Возможен и усеченный вариант производства [22].

На первый взгляд процессуальный алгоритм ПДОАП является единым и поддается единообразному разделению на последовательные стадии, хотя их наименование и объем могут различаться в видении ученых.

В то же время административисты не напрасно обращают внимание на судебные стадии как на явление, нуждающееся в отдельном подходе и регулировании. Развивая понимание стадий как структурных единиц ПДОАП, О.В. Панкова анализирует проект ПКоАП РФ и отмечает такие его достоинства, как адекватное нормативное закрепление стадий административно-деликтного производства и углубление классификации процессуальных документов, принимаемых на отдельных стадиях прохождения дела в суде. Наибольшим достижением разработчиков проекта, по мнению О.В. Панковой, явилась дифференциация в нем норм, регулирующих порядок рассмотрения административно-деликтных дел в судах общей юрисдикции и несудебных органах [23]. Описывая в другой статье функциональную компетенцию судьи в ПДОАП, данный автор выделяет последующий

судебный контроль как на досудебных стадиях, так и за итоговыми постановлениями и решениями, а также признаки предварительного судебного контроля при рассмотрении дела по существу. Хотя глава 30 КоАП регулирует как судебный, так и несудебный порядок пересмотра процессуальных актов, О.В. Панкова полагает неудачным наименование главы 30 КоАП РФ «пересмотр ...». По мнению ученого, оно неточно передает смысл контрольных судебных функций, поскольку суды, пересматривая постановление или решение, заново перерешивают дело. [24].

Если же следовать позиции А.Б. Зеленцова о том, что ПДОАП в СОЮ регулируется административно-судебным правом как отдельной отраслью, говорить о единстве системы стадий ПДОАП тем более нельзя. Стадии единого процесса не могут регулироваться разными отраслями.

Автор настоящей статьи также хотел бы усомниться в единстве стадий ПДОАП. Конечно, законодатель еще не отказался от подхода к установлению административной ответственности и регулированию всех процессуальных правоотношений единым кодексом. Этот подход был заложен в КоАП еще на стадии проекта по тем мотивам, что он проверен правоприменительной практикой в условиях большого количества субъектов юрисдикции [25].

Тем не менее, стадии судебного рассмотрения дела и судебного пересмотра постановлений оказались автономны в общей цепи стадий ПДОАП. Посредством них судебная власть как бы со стороны "вклинивается" в деятельность иных органов публичной администрации. КоАП РФ по существу закрепляет не монолитную систему стадий, а две параллельные цепочки стадий, которые тесно переплетены друг с другом, и создают иллюзию единой стройной системы.

Несудебная административная юрисдикция замыкается в самостоятельную цепочку стадий по делам, подведомственным административным органам. Это возбуждение дела, административное расследование, рассмотрение дела, пересмотр постановления (определения) вышестоящим должностным лицом, исполнение постановления. Этот перечень может дополняться еще административными пересмотрами промежуточных процессуальных актов, преимущественно - постановления о прекращении производства по делу.

Судебное вмешательство здесь является не общим правилом, а исключением из общего порядка. Оно имеет место, лишь если участ-

ник производства выразит несогласие с постановлением и апеллирует к правосудию. Но в таком случае по делам с административной подведомственностью судебные стадии также замыкаются в свой собственный перечень - первый судебный пересмотр (ст.ст. 30.1- 30.7 КоАП РФ), второй судебный пересмотр (ст. 30.9), пересмотр двумя инстанциями вступивших в законную силу постановлений (ст.ст. 30.12 - 30.17 КоАП РФ). Они могут также дополняться самостоятельными "ответвлениями" в виде судебного пересмотра промежуточных актов - определений о возвращении жалобы, о передаче жалобы по подведомственности.

Что же касается дел с судебной подведомственностью, то цепь стадий от возбуждения дела до вынесения окончательного судебного акта также лишь кажется единой. Фактически она представляет собой две также относительно автономные совокупности стадий, хотя и стыкующиеся друг с другом более плотно.

Первая совокупность охватывает деятельность органов преследования. Она относительно самостоятельна. Даже окончательный акт по существу дела может быть вынесен в стенах административного органа, если до передачи дела судье должностным лицом выносится постановление о прекращении производства по делу - ст. 28.9 КоАП РФ. В первоначальной редакции статьи содержалось лишь указание, что при наличии одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят постановление о прекращении производства по делу. Впоследствии в наименование статьи была введена оговорка «до передачи дела на рассмотрение». Законом от 11.06.2021 № 162-ФЗ эта оговорка была исключена, но статья по-прежнему осталась в главе 28 «возбуждение дела».

Если же орган убежден в необходимости продолжения преследования лица, он передает дело судье на рассмотрение. Но судебные стадии здесь, хотя и являются обязательными, а не экстраординарными, но не служат логическим продолжением досудебных стадий. Суд не проводит в жизнь волю органа преследования, а осуществляет ее внешнюю ревизию в полном объеме, не будучи связанным какими-либо ведомственными интересами и показателями работы органа государственного контроля.

Таким образом, судебные стадии ПДОАП при всей их взаимосвязи с досудебными, обладают признаками самостоятельного право-

применительного цикла, хотя и пока еще укладывающегося в одно с ними административно-юрисдикционное производство.

В завершение хотелось бы сказать следующее. Проф. Л.Л. Поповым справедливо выделяются в системе административного процесса 3 его вида: управленческие процедуры, юрисдикционный правоохранительный процесс и административное судопроизводство. В то же время авторитетный ученый выразил сомнение, относится ли административное судопроизводство к административному либо гражданскому процессу или является предметом регулирования самостоятельной отрасли [5; 18,70]. Законодательство, регулирующее административную юстицию, действительно, имеет тенденцию к обособлению, и высказанные сомнения разумны. Тем не менее, даже в случае окончательной "утери" административным процессом административного судопроизводства, ПДОАП в СОЮ должно сохраниться в системе административного процесса. При этом, выделившись из "материнского" юрисдикционного производства в самостоятельный вид административного процесса, ПДОАП в СОЮ восстановит его традиционную трехвидовую структуру.

© Щепалов С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Фурсов Д.А. Предмет, система и основные принципы арбитражного процессуального права. М., 1999. С. 31.
2. Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб.: Изд-во юридического факультета С.-ПбГУ, 2005. С. 495.
3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 494.
4. Бакурова Н.Н. Производство по делам об административных правонарушениях в административно-юрисдикционном процессе Российской Федерации: общее и особенное // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11.
5. Административный процесс Российской Федерации / отв.ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2023. С. 233-234.
6. Шишкина О.Е. Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стан-

дартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2015.

7. Панкова О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 13-14.

8. Панкова О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. Дис. д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 158.

9. Гюлумян В.Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе // Lex russica. 2017. № 7.

10. Шергин А.П. О понимании административного судопроизводства // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России». 2015.

11. Студеникина М.С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 177.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 N 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука".

13. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: в 2 ч.: учебн. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021.

14. Писенко К.А. Концептуальные вопросы и проблемы установления обязательного досудебного порядка оспаривания актов публичной администрации // Юрист. 2022. № 8.

15. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: Монография. М., 2001. С. 421-422.

16. Стахов А.И. К вопросу об интегративном понимании административного процесса в России // Актуальные проблемы административного судопроизводства / Материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 июля 2014 г.) / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ Ю.П. Соловей. Омск, 2015.

17. Зеленцов А.Б. Судебное и административное право: теоретические проблемы становления // Актуальные проблемы административного судопроизводства / Материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 июля 2014 г.) / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ Ю.П. Соловей. Омск, 2015.

18. Хатуаев В.У. Еще раз о сущности и соотношении понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс» в контексте интегративного правопонимания // Современное право. 2021. № 3.

19. Горелов М.В. Административные процессуальные правоотношения в судебном административном процессе // Администратор суда. 2017. № 3.

20. Щепалов С.В. Основное процессуальное правоотношение в судопроизводстве по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2023. № 2.

21. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12.

22. Россинский Б.В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11.

23. Панкова О.В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2023. № 7.

24. Панкова О.В. Функциональная компетенция судьи в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 3.

25. Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.



Бакурова Наталья Николаевна,
*доцент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
кандидат юридических наук, доцент*

**О некоторых актуальных вопросах практики применения
административно-процессуального законодательства
об исполнительном производстве и его совершенствовании**

Аннотация: *на основе приведенных автором фактов имеющихся проблем в деятельности судебных приставов в процессе исполнительного производства как части административного процесса обосновывается вывод о необходимости совершенствования административно-процессуального законодательства, о новом составе административного правонарушения с целью исключения возможности злоупотребления правом отдельных субъектов, которые обращаются к судебным приставам с абсурдным множеством заявлений, ходатайств, тем самым отвлекают от основной работы, поскольку настоящее административное законодательство и организация работы с обращениями граждан не позволяют защитить от подобного рода действий.*

Ключевые слова: *права человека, обращения граждан, исполнительное производство, судебный пристав.*

За последнее время в течение двух лет в связи с принудительным исполнением судебных и иных юрисдикционных решений в территориальные органы принудительного исполнения в огромном количестве по одному и тому же вопросу стали поступать обращения преимущественно в форме заявлений, а также ходатайства [1, с. 28], [2, с. 70-71].

Субъектами таких обращений и ходатайств значатся так называемые профессиональные взыскатели, иными словами коллекторы, их конкретные представители, занимающиеся в качестве своей основной

деятельности предпринимательской деятельностью по оказанию услуг сторонам и иным участникам исполнительного производства, имеющие статус работника в подобного рода организациях. [3, с. 54], [4, с. 39],

Напомню, что в 2016 году принят Закон, устанавливающий их правовой статус, и в соответствии с которым указанные субъекты защищают права и законные интересы физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, возникшей из денежных обязательств, за исключением случаев, установленных Законом, и касающихся отдельных правоотношений с кредиторами, индивидуальными предпринимателями, а также возникших из жилищного законодательства, законодательства о водоснабжении, водоотведении, теплоснабжении, газоснабжении, об электроэнергетике, в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Закон устанавливает, что профессиональная коллекторская организация – юридическое лицо, осуществляющее деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включенное в государственный реестр.

Постановлением Правительства РФ установлено, что такой государственный реестр формирует и ведет ФССП России, орган также осуществляет государственный контроль и надзор в отношении их деятельности.

В свою очередь правовая регламентация указанной выше публичной деятельности уполномоченного органа исполнительной власти в отношении коллекторских организаций отражена не только Постановлением Правительства РФ, но и внутриорганизационным актом ФССП России, которым является Приказ ФССП России от 28.02.2023 № 108 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы судебных приставов по предоставлению государственной услуги «Внесение сведений о юридическом лице в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности».

Названным актом устанавливается порядок и стандарт предоставления государственной услуги в отношении коллекторской организации, включая сроки предоставления, перечень необходимых для ее предоставления документов и иные. По сути, им устанавливаются правила поведения, регулируются внешние общественные отноше-

ния, в то время, когда ФССП России не является органом, на который возложена функция нормативного правового регулирования. Таким органом в установленной сфере является Минюст России, что, по нашему мнению, следует учесть и усовершенствовать в этой части нормативное правовое регулирование, привести его в соответствии с установленными правилами о функциональном разграничении полномочий [9, с.49].

Итак, коллекторская организация, ее работники, осуществляя свою регулярную предпринимательскую деятельность, наделены правом направлять обращения в органы публичной власти. Предоставленное право они усиленным образом используют, реализуют, направляя обращения в орган принудительного исполнения. Использование права на обращение направлено на удовлетворение собственного интереса, получение информации по исполнительному производству, в конечном счете, на получение прибыли от основной деятельности организации, по которому клиент оплачивает соответствующую услугу по взысканию просроченной задолженности.

Однако распространены случаи, когда коллекторами в территориальные органы ФССП России подаются сотни и даже тысячи обращений за сутки-трое по одному и тому же вопросу.

Встречаются случаи, когда с использованием информационных технологий через портал Государственных услуг зафиксирована многократная (несколько сотен за один день) подача обращений в адрес одного территориального подразделения ФССП России одному судебному приставу-исполнителю без текста по существу, приложений в качестве обоснования доводов, которые не были отражены [6, с.48].

Оказалось, что организация поощряет, премирует, сам факт обращения в службу судебных приставов по вопросу исполнительного производства, тем самым мотивируя проявлять активность по основному направлению деятельности, возможно, не подразумевая, какие формы используются подчиненными сотрудниками.

В то же время любые обращения, направленные в орган, за исключением отдельных случаев, когда они имеют признаки, установленные Законом, требуют ответа. Если обязанное должностное лицо ФССП России, рассмотрит поступившее ему для рассмотрения обращение с нарушением установленного Законом порядка, или вовсе не рассмотрит его, оно привлекается к ответственности.

Соответственно, судебный пристав-исполнитель загружен рассмотрением каждого из поступивших в его адрес обращений. Как правило, они содержат запросы об информации по исполнительному производству. Судебный пристав-исполнитель запрашиваемую информацию направляет.

На наш взгляд, полагаем, что в будущем следует предупредить злоупотребление правом на обращение коллекторских организаций и его отдельных работников.

С этой целью предлагаем включить в главу семнадцать Кодекса РФ об административных правонарушениях новый состав административного правонарушения, сформулировав его таким образом, что за злоупотребление правом на обращение должностное лицо коллекторской организации будет привлекаться к административной ответственности. [10, с. 9–10], [7, с. 181], [5, с. 29],

При этом в приложении статьи, содержащей указанный юридический состав административного правонарушения, определить понятие злоупотребление правом, под которым следует понимать подачу жалоб, заявлений, ходатайств в целях противных задачам исполнительного производства и в объемах, резко отличающихся в положительную сторону от обычных (разумных) объемов, позволяющих защитить интерес заявителя в исполнительном производстве.

Предлагаем дополнить статью 17.8 КоАП РФ положениями следующего содержания: «Воспрепятствование деятельности органов и должностных лиц принудительного исполнения посредством злоупотребления правом на подачу жалоб, заявлений и ходатайств [8, с.518], [11, с.52].

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей»

Итак, резюмируем выводы.

Во-первых, нормативное правовое регулирование по вопросам деятельности органа принудительного исполнения следует осуществлять компетентным субъектам, приказ об утверждении административного регламента оказания государственной услуги юридическому лицу-коллекторской организации должен быть издан Минюстом России.

Во-вторых, предлагается реагировать на злоупотребление правом на обращение со стороны профессиональных предпринимателей, когда они, по сути, препятствуют деятельности государственного орга-

на, должностного лица, предотвратить, применить меры государственного принуждения к лицам, нарушающим установленный порядок, осуществляющим регулярную позитивную деятельность по реализации исполнительной власти.

© Бакурова Н.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бакурова Н.Н. Органы принудительного исполнения в системе органов публичной власти России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 11. С. 28.

2. Бакурова Н.Н. Новые модели обеспечения прав человека в исполнительном производстве: административно-процессуальный аспект // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 70 - 71.

3. Бакурова Н.Н. Коллекторские агентства и государственный контроль за их деятельностью // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 54.

4. Бакурова Н.Н. Понятие исполнительного производства в административном процессе // «Административное право и процесс». Федеральный научно-практический журнал. М. Издательская группа «Юрист». 2019. № 5. С. 39.

5. Бакурова Н.Н. Производство об административных правонарушениях в административно-юрисдикционном процессе Российской Федерации: общее и особенное // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. С. 29.

6. Зубарев С.М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 9. С. 48.

7. Kaplunov A.I. (Ed.) *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Civil Service Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2011. P. 181.

8. Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 518.

9. Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). – Санкт-Петербург: Юрид. центр «Пресс», 2003. – С. 49.

10. Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 9-10.

11. Sorokin V.D. O dvukh tendentsiyakh, razrushayushchikh tselostnost' instituta administrativnoi otvetstvennosti [The Two Trends Jeopardizing the Integrity of the Administrative Responsibility]. Pravovedenie, 1999, no. 1 (224), pp. 52.



Шурухнова Диана Николаевна,
*профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Комовкина Любовь Сергеевна,
*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Перспективы цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях

Аннотация: *в статье представлен происходящий процесс цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях, определены его основные этапы. Подвергнуты анализу положения действующего законодательства, а также проектные нормы, регламентирующие внедрение определенных цифровых технологий. Оценены перспективы использования электронного документооборота, видео-конференц-связи, веб-конференции, государственных информационных систем в производстве по делам об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *цифровые технологии, цифровизация, электронный документооборот, видео-конференц-связь, производство по делам об административных правонарушениях.*

Проникновение цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности современного человека приобретает черты неизбежного процесса. Интенсивность цифровизации характеризуется определенной неоднородностью. Так, в рамках производства по делам об административных правонарушениях указанные процессы идут с определенным отставанием, в то время как в иных производствах активно внедрены и развиваются электронный документооборот, возможность осуществления процессуальных действий путем использования

систем видео-конференцсвязи, а также участие в судебных заседаниях в дистанционном формате и другие.

Определенные изменения, направленные на внедрение цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях, находят свое закрепление в действующем законодательстве [1, с. 310-312]. Установление в 2007 г. в КоАП РФ возможности электронной фиксации административных правонарушений, предусмотренных ч. 3.1-3.4 ст. 8.2, гл. 12 КоАП РФ и административных правонарушений в области благоустройства территории по законодательству субъектов РФ, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, можно считать первым шагом на пути цифровизации производства по делу об административном правонарушении.

В 2018 году положениями статьи 29.14 КоАП РФ была предусмотрена возможность в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении участия в судебном заседании при использовании систем видео-конференц-связи. По данным отчета о работе судов общей юрисдикции за 6 мес. 2023 г. с использованием ВКС было рассмотрено 33 312 дел об административных правонарушениях, за аналогичный период 2021 года эта цифра составила 32 129 [2], что свидетельствует о постепенном увеличении количества таких дел. Использование систем ВКС в условиях российской территориальной удаленности безусловно имеет ряд существенных преимуществ, обеспечивающих право на участие в судебном заседании лиц, которые не могут лично принять в нем участие, например, в связи с невозможностью выехать по месту нахождения суда, а также актуализирует вопрос о внедрении указанного порядка в рассмотрение дел об административном правонарушении уполномоченным органом или должностным лицом.

Очередной этап цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях был реализован в период борьбы с коронавирусной инфекцией в 2020 г., когда федеральные законы № 44-ФЗ и № 471-ФЗ дополнили КоАП РФ статьями, устанавливающими: направление определений для исполнения и представление истребуемых сведений (информации) в электронной форме с использованием СМЭВ (ст. 26.10); порядок подачи жалобы на постановление по делу в случае автоматической фиксации административного правонарушения в электронной форме через Единый портал

государственных и муниципальных услуг либо посредством заполнения размещенной на официальном сайте суда формы (ч. 3.1 ст. 20.2); вынесение постановления в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной подписью (ч. 3 и 4 ст. 28.6).

Система электронного документооборота, связанная с использованием участниками административно-юрисдикционного процесса электронных документов в их взаимоотношениях с судами, органами и их должностными лицами, получила развитие в подготовленном проекте Процессуального Кодекса РФ об административных правонарушениях. Однако новые кодифицированные акты в сфере административной ответственности до сих пор не приняты, ввиду чего возникает необходимость с учетом современных требований и реалий предлагать правовые решения в рамках действующего КоАП РФ.

Так, Министерством юстиции Российской Федерации подготовлен заслуживающий внимания Проект [3] изменений процессуальных норм КоАП РФ, создающий правовую основу для направления любых процессуальных документов в электронном виде, а также дистанционного участия в производстве по делам об административных правонарушениях посредством систем видео-конференц-связи и веб-конференции.

В реализации предлагаемых электронных коммуникаций участников производства по делу об административном правонарушении задействованы не только соответствующие государственные информационные системы (ПГУ, определенные ВС РФ, Судебным департаментом при ВС РФ информационные системы и др.), но и региональные порталы государственных и муниципальных услуг. Обеспечены гарантии прав на участие в рассмотрении дела лиц, находящихся в местах содержания под стражей, лишения свободы, отбывания административного ареста, либо в специальных учреждениях содержания подлежащих административному выдворению, депортации, реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства посредством систем видеоконференцсвязи соответствующих органов и учреждений. Предложено решение проблемы проставления на электронных процессуальных документах подписи физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело. Реализация подобных проектных предложений поставлена в зависимость от уровня технического обеспечения различных субъектов административной юрисдикции и ставит задачу

интеграции в единый информационный ресурс, созданный на базе отечественного программного обеспечения.

В то же время ряд законодательных новаций порождает немало вопросов. Например, будет ли лицо считаться не получившим процессуальный документ в электронном виде, если он не поврежден, но не открывается ввиду неподдерживаемого программным обеспечением формата файла (ч. 5 ст. 24.9 Проекта)? Каковы процессуальные последствия выражения несогласия с содержанием электронного процессуального документа (ч. 8 ст. 24.9)? Нецелесообразным видится разделение единого порядка участия в рассмотрении дела путем использования систем видео-конференц-связи в зависимости от субъекта административной юрисдикции на два порядка (ст. 29.14 и ст. 29.15 Проекта).

Ряд вопросов вызывает предлагаемый порядок составления протокола об административном правонарушении с использованием систем ВКС. Проектом предусмотрено, что для обеспечения присутствия лица при составлении протокола об административном правонарушении посредством ВКС должностное лицо, уполномоченное составить протокол, извещает такого участника о дате, времени и месте организации видео-конференц-связи не менее чем за 10 рабочих дней до составления протокола об административном правонарушении. Указанный срок не согласуется со сроками составления протокола об административном правонарушении, предусмотренными ч. 1 и 2 ст. 28.5 КоАП РФ. Все действия, - по подписанию должностным лицом составленного таким способом протокола на бумажном носителе, направлению его копии в территориальный орган, в котором была организована ВКС, для подписания заинтересованным лицом, обратная пересылка (незамедлительно, но не позднее окончания рабочего дня) подписанной копии, - усложняют составление протокола. Представляется, что указанные действия могут быть заменены записью о разъяснении прав, обязанностей и ответственности, об оглашении протокола об административном правонарушении, удостоверенной подписями физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, о чем у них берется подпись должностным лицом по месту нахождения участника ВКС. Копия такого протокола будет направляться физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбужде-

но дело об административном правонарушении, по правилам, предложенным в редакции ст. 24.9 КоАП РФ.

Реформирование законодательства об административных правонарушениях осуществляется одновременно с реформой контрольно-надзорной деятельности. В соответствии с ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ по общему правилу дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении составляющих предмет государственного контроля обязательных требований, может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного действия в рамках постоянного государственного контроля, постоянного рейда и оформления их результатов.

В этом плане заслуживает внимания Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р, утвердившее Концепцию совершенствования контрольно-надзорной деятельности. В частности, создаваемые ведомственные информационные системы, использование ГИС ТОР КНД (государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»), позволяют оформлять и формировать все действия и документы внутри системы единообразно, а также интегрировать их с системой Генеральной прокуратуры. С положительной стороны можно оценить разработанную на базе ГИС ТОР КНД систему ведения дел об административных правонарушениях. Она будет позволять реализовывать единый процесс от начала контрольного мероприятия до привлечения к административной ответственности за обнаруженные нарушения обязательных требований. Функционал стандартных шаблонов, справочников, повысит качество подготовки контрольно-надзорных материалов, сократит сроки их составления, позволит систематизировать дела об административных правонарушениях, а также обобщить и проанализировать результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях формирования единой правоприменительной практики и выявления часто нарушаемых обязательных требований для повышения качества профилактической деятельности. Реализация подобных новаций приведет к цифровизации всех стадий производства по делу об административном правонарушении за нарушение обязательных требований от составления протокола до исполнения постановления или решения.

В деятельности по совершенствованию процессуального административно-деликтного законодательства важно учитывать, что изменяется сама административная деликтность, материальные нормы об административной ответственности требуют более совершенного процессуального механизма их реализации. Изменяется и процесс доказывания, например, по делам об административных правонарушениях, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет. Он невозможен без использования доказательств в электронной форме, что подтверждается сложившейся судебной практикой. Однако действующее законодательство не закрепляет их правового статуса, а в научной доктрине по данному вопросу сложилось несколько противоположных подходов. Сторонники консервативных взглядов электронные доказательства относят к письменным документам или отождествляют их с вещественными доказательствами в тех случаях, когда доказательство не представлено в форме электронного документа, а имеет материальный носитель. Представители второго подхода наделяют электронные доказательства особой уникальностью, которая должна найти закрепление в нормативных положениях КоАП РФ.

Правовая политика в области использования цифровых технологий в производстве по делу об административном правонарушении учеными оценивается критически, [4,5] равно как и предложения о переносе в российское правовое регулирование иностранных моделей.

Соглашаясь с тем, что «лучшие условия для правовой рецепции создает консерватизм правовой политики в области административных и иных публичных отношений» [6, с. 21], следует констатировать неизбежность цифровизации.

На наш взгляд, регламентация электронных форм в производстве по делу об административном правонарушении является одним из направлений модернизации процессуальных отношений, направленных на повышение оперативности производства по таким делам, обеспечению гарантий доступности, сокращение процессуальных издержек.

Очередным этапом цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях будет является внедрение технологий искусственного интеллекта, перспективы реализации которого вызывают много дискуссий. Только решение целого ря-

да вопросов правовой культуры, правового, материально-технического и этического толка позволит создать предпосылки для возможности использования искусственного интеллекта в указанной сфере.

© Шурухнова Д.Н., 2024

© Комовкина Л.С., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шурухнова Д. Н. Основные направления внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 5. С. 310–313.

2. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации <http://cdep.ru/index.php?id=5> (Дата обращения: 26.01.2024).

3. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/12-23/00144391) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2023).

4. Соколов А.Ю. Правовая политика в области использования цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 1 (150) 2023. С. 118-124.

5. Дудаев А.Б., Ткаченко В.В. Электронный протокол об административных правонарушениях в деятельности органов внутренних дел на транспорте // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1 С. 107-112.

6. Старилов Ю.Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 21.



Мамедов Эдуард Халиллаевич,
доцент кафедры гражданского права
Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия
(г. Санкт-Петербург),
кандидат юридических наук;
Мамедова Алия Хабибовна,
начальник отделения
полиграфической и оперативной печати
редакционно-издательского отдела
Санкт-Петербургского университета МВД России

**К вопросу о защите гражданских прав и компенсации
морального вреда за нарушение законности сотрудниками
Госавтоинспекции при производстве дел
об административных правонарушениях**

Аннотация: в работе аргументируется наличие нарушений законности при производстве дел об административных правонарушениях сотрудниками Госавтоинспекции. Автором на примере конкретного дела изучены некоторые типичные ошибки, которые приводят к отмене судом принятых решений сотрудниками полиции о применении к гражданам мер административного принуждения, а также рассмотрена правовая конструкция привлечения виновных должностных лиц Госавтоинспекции к гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова: защита гражданских прав, компенсация морального вреда, меры административного принуждения, административная ответственность, сотрудники Госавтоинспекции.

С момента вступления в силу Конституции Российской Федерации самым приоритетным направлением государства является охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, которые раскрываются в главе 2 Основного закона. Так, из смысла ст. 46 Конституции

Российской Федерации в случае нарушения прав и свобод при привлечении лица к юридической ответственности уполномоченным органом государственной власти или должностным лицом, граждане могут обжаловать их решение в судебном порядке. Реализация данных положений в частном праве регламентирована ст. 11, 12 и главой 59 Гражданского кодекса Российской Федерации. В публичном праве существует также множество отраслевых норм, которые посвящены защите прав граждан. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) глава 30 посвящена пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем, согласно ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом», а в соответствии с ч. 2 названной нормы «Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом».

Виды нарушений законности применения мер административного принуждения уже были объектом нашего исследования. Напомним, что с 2016 по 2018 годы нами было изучено 2811 судебных решений по всей территории Российской Федерации с целью выявления нарушений законности при ведении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях. В 239 были выявлены нарушения законности при применении мер административного принуждения, из которых 110 (46 %) были прекращены по п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, то есть в связи с отсутствием события или состава административного правонарушения, по причине неверной квалификации правонарушения или с наличием недопустимого доказательства [1, с. 53–55].

Изучая способы обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения, нами был рассмотрен ведомственный контроль, в рамках которого было выявлено, что его эф-

фективность за законностью производства дел об административных правонарушениях отражается следующими показателями:

- качеством материалов по делам об административных правонарушениях, по которым вынесено решение должностными лицами территориальных органов МВД России;

- качеством материалов по делам об административных правонарушениях, по которым вынесено решение судом;

- количеством отмененных должностными лицами территориальных органов МВД России постановлений по протестам либо обжалованию;

- количеством отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию;

- количеством удовлетворенных представлений из органов прокуратуры по нарушениям исполнения законодательства.

Раскрывая вопросы качества материалов дел об административном правонарушении необходимо отметить, что оно зависит от:

- 1) количества прекращенных дел в связи с *отсутствием события административного правонарушения* (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

- 2) количества прекращенных дел в связи с *отсутствием состава административного правонарушения* (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

- 3) количества прекращенных дел в связи с *истечением сроков давности привлечения к административной ответственности* (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

- 4) количества *возвращенных протоколов об административном правонарушении исполнителям для доработки*.

Так, расчет соотношения количества прекращенных дел по обстоятельствам, перечисленным в п.п. 1, 2, 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, и возвращенных протоколов исполнителям для доработки с количеством решений, принятых должностными лицами территориальных органов МВД России относительно всех выявленных административных правонарушений, показал, что 73 % дел об административном правонарушении связаны с нарушениями законности при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ, что также соответствует данным, представленным в проведенном ранее исследовании [1, с. 129, 221].

Кроме того, сопоставление всего количества прекращенных дел на основании ст. 24.5 КоАП РФ с количеством решений, принятых судебными органами относительно конкретного состава(ов) правона-

рушений, показывает, что наибольшее количество решений суда о прекращении производства по делу составляют материалы, относящиеся к главе 12 КоАП РФ – 20,5 % [1, с. 130, 223, 224].

Результативность внутреннего контроля за применением полицией мер административной ответственности отражается *количеством отмененных должностными лицами территориальных органов МВД России постановлений по протестам либо обжалованию и количеством отмененных судом постановлений по протестам либо обжалованию*, где абсолютное большинство нарушений зафиксировано по материалам, относящимся к главе 12 КоАП РФ [1, с. 130, 225, 226].

Таким образом, комплексное изучение нами содержания указанных выше критериев оценки качества дел об административном правонарушении позволяет сделать вывод о том, что статистические данные по указанным критериям свидетельствуют о значительном количестве нарушений материальных и процессуальных норм права при привлечении к ответственности за правонарушения в области дорожного движения, указанные в главе 12 КоАП РФ.

В этой связи примечателен следующий пример. Так, 28.12.2023 г. Мировой суд судебного участка № 17 Всеволожского района Ленинградской области рассмотрел жалобу гр. Ю.А. по делу № 3-639/2023 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ.

Согласно протоколу по делу об административном правонарушении от 24.06.2023 г., составленному ИДПС И.Я. в 17.30 в отношении Ю.А., последний управлял ТС в состоянии опьянения 24.06.2023 г. в 17.05, двигаясь от «Военного городка д. Агалтово Всеволожского района Ленинградской области в сторону Призерского шоссе, а местом административного правонарушения указан д. 32 Г Призерского шоссе д. Агалатово Всеволожского района Ленинградской области».

Однако в ходе судебного заседания были установлены нарушения норм материального и процессуального права:

1) Диспозиция ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ предусматривает управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения. Согласно п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Феде-

рации об административных правонарушениях», в соответствии с которым «При рассмотрении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения необходимо учитывать, что *управление транспортным средством представляет собой целенаправленное воздействие на него лица, в результате которого транспортное средство перемещается в пространстве (вне зависимости от запуска двигателя)...*». В соответствии с п. 1.2 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 г. № 1090 (далее – ПДД РФ) «Водитель» - *лицо, управляющее каким-либо транспортным средством...*

Исходя из анализа события, показаний свидетелей, а также норм материального права, содержащихся в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 г. № 20 и п. 1.2 ПДД РФ, Ю.А. не выполнил объективную сторону вмененного ему административного правонарушения, и одновременно субъектом правонарушения не является.

2) Помимо нарушения вышеуказанных норм материального права, в деле присутствуют существенные нарушения норм процессуального права, которые стали самостоятельным основанием для отмены принятого ИДПС И.Я. решения о привлечении к административной ответственности Ю.А.

Так в протоколе, об административном правонарушении ИДПС И.Я. указал место совершения административного правонарушения – «Ленинградская область, Всеволожский район, д. Агалатово, Призерское шоссе д. 32 Г», что согласно обстоятельствам дела, показаниям лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, свидетелей не соответствовала действительности. Парковка автомобиля, принадлежащая Ю.А., была осуществлена по ул. Жилгородок, напротив продуктового магазина, расположенного по адресу: Ленинградская область, Всеволожский район, д. Агалатово, Призерское шоссе д. 65 М, который находится на расстоянии 100 метров от места реальной парковки автомобиля, разбирательства и оформления процессуальных документов сотрудниками полиции. Также неверный адрес был зафиксирован в следующих процессуальных документах: рапорте; акте о помещении задержанного транспортного средства на специализированную стоянку; протоколе о задержании транспортного средства; акте освидетель-

ствования на состояние алкогольного опьянения; протоколе об отстранении от управления транспортным средством.

Более того, согласно рапорту, составленному ИДПС И.Я. на имя руководителя, *«в д. Агалатово, Приозерское шоссе, д. 32 Г, был остановлен автомобиль под управлением ...»*. Данное обстоятельство не соответствует действительности, поскольку Ю.А. указанным транспортным средством не управлял, а оно было припарковано в другом месте. При этом необходимо иметь виду, что сотрудником полиции не указано направление движения транспортного средства в рапорте, но к протоколу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ ИДПС И.Я. данный документ прилагает в качестве доказательства вины Ю.А.

Помимо прочего, в противовес сведениям, указанным выше в рапорте, к протоколу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ ИДПС И.Я. указал другой маршрут движения транспортного средства под управлением Ю.А., а именно *«... двигался от Военного городка д. Агалатово в сторону Призерского шоссе...»*. Данное направление движения перпендикулярно отличается от направления движения, указанного в рапорте ИДПС И.Я., и более того, на картах (*Яндекс Карты, Google карты*) обозначение «Военный городок» отсутствует, а существует улица Жилгородок д. Агалатово.

Подобного рода противоречия, информация, не соответствующая действительности, и абстрактная привязка к местности являются существенным нарушением норм процессуального права в силу ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, которая носит неустранимый характер нарушения норм процессуального права. В соответствии с абз. 1 и 2 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» *«...существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении...»*.

Вышеуказанные нарушения законности были подтверждены в ходе судебного заседания.

3) Так, в ходе очередного судебного заседания в декабре 2023 года, на допросе ИДПС И.Я. и его напарника А.В., на вопрос о наличии видеозаписи, на которой было бы видно, как Ю.А. управлял

транспортным средством, у них ее не было, и предоставить не могут, поскольку она хранится один месяц. Данное обстоятельство свидетельствует о нарушении ч. 3 ст. 26.7 КоАП РФ, согласно которой *«Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности документов до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела»*.

На уточняющий вопрос: «Почему Вы указали адрес привязки – д. Агалатова Призерское шоссе д. 32 Г, который находится на расстоянии 100 метров от места парковки автомобиля, разбирательства и оформления процессуальных документов, а также почему данный адрес был зафиксирован в вышеуказанных процессуальных документах ИДПС И.Я. сказать ничего не смог, но его напарник ИДПС А.В., пояснил: «Какая разница, слева или справа привязка, это абсурд».

На вопрос к ИДПС И.Я.: «Почему в протоколе об административном правонарушении по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ Вы указываете маршрут якобы движения транспортного средства под управлением Ю.А., а именно "... двигался от Военного городка д. Агалатова в сторону Призерского шоссе...", которого (Военного городка) нет ни на каких картах, а в рапорте, на который Вы ссылаетесь в указанном протоколе, указываете, что Ю.А. был якобы остановлен в д. Агалатова, Призерское шоссе, д. 32 Г, ведь данное направление движения перпендикулярно отличается от направления движения в протоколе об административном правонарушении, и что оба документа не соответствуют действительности?», ИДПС И.Я. ничего пояснить не смог, однако, его напарник ИДПС А.В. с таким разночтением согласился и пояснил, что «ИДПС И.Я. описался в отношении Военного городка, а фиксация места совершения предполагаемого административного правонарушения на расстоянии 100 метров не имеет никакого значения, но при этом суду пояснил, что не знает, почему сам И.Я. указал неверный адрес, а он сам (А.В.) не считает это нарушением».

Таким образом, оба сотрудника полиции в ходе допроса давали разные показания относительно якобы управления Ю.А. транспортным средством, указывали несуществующие направления его движения с непонятными названиями улиц, шоссе, трасс. Но вместе с тем, в целом, в ходе допроса в качестве свидетеля ИДПС И.Я. и А.В. подтвердили, что видеозаписи у них нет и предоставить они ее не смогут,

и признали свои ошибки в неверном указании места совершения предполагаемого административного правонарушения Ю.А., но считают это обстоятельство не имеющим значения, что является прямым нарушением ст. 1.6 КоАП РФ и ч. 3 ст. 26.7 КоАП РФ.

4) Кроме того, с учетом показаний ИДПС И.Я. и А.В., самостоятельным и независимым основанием для отмены решения о привлечении Ю.А. является ряд иных существенных процессуальных нарушений.

Так, в ходе просмотра видеодокументов на судебном заседании, записанных на CD-диск, который был приложен к материалам дела, выявлены следующие нарушения норм процессуального права:

4.1. На видеозаписи № 1 при освидетельствовании на состояние алкогольного опьянения ИДПС И.Я. объявил время начала процедуры «17.05», однако в акте освидетельствования указано, что «исследование проведено» в «17.22». Причиной данного несоответствия является прямое нарушение требований положений ст. 27.12 КоАП РФ, согласно которой ИДПС И.Я. сначала обязан был оформить процедуру отстранения от управления транспортным средством, а потом производить процедуру освидетельствования. Согласно документам в деле, инспектор ИДПС И.Я. так и поступил, однако на видеозаписи реально продемонстрирован обратный порядок, что является прямым нарушением ст. 1.6 и 27.12. КоАП РФ.

4.2. На видеозаписи № 2 при отстранении от управления транспортным средством Ю.А. его права разъяснены не были, а в протоколе об отстранении от управления транспортным средством указано, что Ю.А «управлял транспортным средством в 17.05», в то время как сам инспектор по видео № 1 уже производил процедуру освидетельствования в это время. Причина такого оформления указана выше. Помимо прочего в данном протоколе инспектором не указано как именно Ю.А. управлял транспортным средством, направление его движения, маршрут, а также вид опьянения.

4.3. На видео № 2 и № 3 при составлении протокола об отстранении от управления транспортным средством и протокола о задержании транспортного средства ИДПС И.Я. лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении – Ю.А., его права не разъясняет.

Все вышеперечисленные документы противоречат как друг другу относительно времени, месту и обстановке, так и всем трем видео-

записям. Таким образом, согласно ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ все вышеуказанные нарушения свидетельствуют о недопустимости представленных доказательств сотрудниками полиции.

На основании вышеизложенного суд пришел к выводу о прекращении производства в отношении Ю.А. по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Однако данным постановлением суда защита гражданских прав не ограничивается. Как было указано выше, одним из способов защиты гражданских прав, в силу абз. 11 ст. 12 ГК РФ, является компенсация морального вреда. Более детальными нормами, раскрывающими институт возмещения морального вреда, выступают ст. 151 и 1099–1101 ГК РФ. Вместе с тем, из содержания указанных норм отсутствуют прямые основания возмещения в связи с незаконным привлечением к административной ответственности.

Так, согласно ст. 1100 ГК РФ «Компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен гражданину в результате его *незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ*» (абз. 3). При этом необходимо иметь ввиду, что перечень оснований является открытым, поскольку в абз. 5 анализируемой нормы указано «*в иных случаях, предусмотренных законом*».

Таким образом, из анализа норм гражданского законодательства может сформироваться «ложный» вывод о том, что за нарушение законности применения сотрудниками полиции мер административного принуждения отсутствуют основания на их привлечение к гражданско-правовой ответственности. Данный пробел законодателя восполнил Пленум Верховного Суда РФ Постановлением № 33 от 15.11.2022 г. «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда», в котором детально раскрываются понятийно-категориальный аппарат, в частности, что понимается под «моральным вредом», а также основания, условия и порядок его возмещения.

Так, в соответствии с п. 2 названного Пленума Верховного Суда РФ «отсутствие в законодательном акте прямого указания на возможность компенсации причиненных нравственных или физических

страданий по конкретным правоотношениям не означает, что потерпевший не имеет права на компенсацию морального вреда, причиненного действиями (бездействием), нарушающими его личные немущественные права либо посягающими на принадлежащие ему нематериальные блага. Так, например, судом может быть взыскана компенсация морального вреда, ... причиненного гражданину, в отношении которого осуществлялось административное преследование, но дело было прекращено в связи с *отсутствием события или состава административного правонарушения либо ввиду недоказанности обстоятельств*, на основании которых были вынесены соответствующие постановление, решение (п. 1, 2 ч. 1 ст. 24.5, п. 4 ч. 2 ст. 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)». При таких обстоятельствах, согласно п. 41 Пленума применяются правила, установленные в ст. 1069 ГК РФ.

Более того, Верховный Суд Российской Федерации в своем Постановлении сделал существенное уточнение, согласно которому, в порядке гражданского судопроизводства разрешаются споры о компенсации морального вреда, причиненного и **незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении** (ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности (п. 60).

Таким образом, в настоящее время ранее существовавшие нормативные пробелы были устранены Верховным Судом Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно ст. 16 и 1069 ГК РФ установлены правила взыскания за вред гражданину, который был причинен в результате незаконного применения к нему сотрудниками полиции мер административного принуждения (вред возмещается за счет казны Российской Федерации). В рамках ст. 1081 ГК РФ предусматривается регрессный порядок к сотруднику полиции за вред, причинённый им в результате незаконного привлечения к административной ответственности гражданина. Данная норма корреспондирует с ч. 5 ст. 15 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника органов внутренних дел при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, уста-

новленном законодательством Российской Федерации. В случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного противоправными действиями (бездействием) сотрудника, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел имеет право *обратного требования (регресса) к сотруднику в размере выплаченного возмещения*, для чего федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел может обратиться в суд от имени Российской Федерации с соответствующим исковым заявлением.

При таких обстоятельствах заслуживает внимания положение абз. 2 ст. 208 ГК РФ, в соответствии с которой на требования о компенсации морального вреда, вытекающие из нарушения личных неимущественных прав и других нематериальных благ, **исковая давность не распространяется**, кроме случаев, предусмотренных законом.

Подводя итог можно сделать вывод о том, что в настоящее время законодатель и судебная практика выработали эффективный механизм защиты гражданских прав, основанный на сбалансированном взаимодействии норм частного и публичного права.

© Мамедов Э.Х., 2024

© Мамедова А.Х., 2024

Список литературы:

1. Мамедов Э. Х., Каплунов А. И. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения: монография. Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2023. – 232 с. : 21 см. – Библиогр. : с. 53–55, 129, 130, 221, 225, 226. – 100 экз. – Текст : непосредственный. ISBN: 978-5-91837-693-5.



Агамагомедова Саният Абдулганиевна,
*старший научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук, доцент*

**Понятие административного процесса
в современном таможенном законодательстве**

Аннотация: обзор использования понятия административного процесса в актах наднационального и национального таможенного регулирования позволил сделать вывод об узком подходе к пониманию административного процесса в таможенных правоотношениях. Выделено три аспекта подобного подхода: процедурный, юрисдикционный, ведомственный. Сделан вывод о влиянии международных стандартов таможенного регулирования на таможенное законодательство и направленности на разграничение различных видов юридических процессов в качестве факторов, обусловивших практику использования понятия административного процесса в таможенном законодательстве.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство, таможенные органы, административные правонарушения, административные процедуры.

Многообразие научного позиционирования административного процесса в современной правовой науке обуславливает плюрализм понимания данной категории в действующем отраслевом законодательстве. Нами предлагается анализ использования понятия административного процесса в современном таможенном законодательстве.

В настоящее время в правовом регулировании таможенных отношений обоснованно выделяют как минимум три достаточно обособленных уровня: международный универсальный, международный интеграционный и национальный.

Первый уровень содержит установление в большинстве своем базовых принципов регулирования отношений, связанных с перемещением разных категорий товаров через таможенные границы (Киотская конвенция, Соглашение ТРИПС и др.).

Второй уровень (интеграционный или макроэкономический) связан с межгосударственной экономической интеграцией, активной участницей которой является Россия. Существенная часть обязательных требований в области таможенного дела установлена сегодня в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) и других актах права ЕАЭС. Несмотря на формирование единого евразийского экономического пространства, существенный уровень унификации требований в области таможенного регулирования, национальное таможенное законодательство государств-членов ЕАЭС имеет достаточно явно прослеживаемую специфику, в большинстве своем административно-процедурного характера [1].

Киотская конвенция не содержит понятие административного процесса. Однако пункт E2./F.3 Специального приложения N данного стандарта в области таможенного регулирования содержит положение о «проведении процессуальных действий», которые осуществляются в отношении лиц, причастных к правонарушению. Таким образом, процессуальные действия таможенных органов в данном случае ассоциируются, прежде всего, с противоправным поведением невластных субъектов.

В ТК ЕАЭС понятие административного процесса упоминается достаточно часто. Примером использования рассматриваемого понятия могут служить положения статьи 354 ТК ЕАЭС, посвященные правоохранительной деятельности таможенных органов. Согласно пункту 3 данной статьи таможенные органы ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством государств-членов.

В этой и иных статьях ТК ЕАЭС (пп. 8 п. 2 статьи 309; пп. 7 п. 2 статьи 288 и др.) понятие административного процесса используется в узком понимании. Подобная узость понимания имеет, на наш взгляд, несколько аспектов: во-первых, имеет место отождествление процесса с производством (процедурный аспект ограниченного понимания категории административного процесса); во-вторых, административный процесс понимается исключительно применительно к

юрисдикционным (правоохранительным) функциям таможенных органов (юрисдикционный аспект); в-третьих, административный процесс в деятельности таможенных органов в определенном смысле исключает судопроизводство (ведомственный аспект).

Аналогичное понимание категории административного процесса мы можем видеть в положениях Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, в п. 1 ч. 1 статьи 388, согласно положениям которого возбуждение в отношении определенного участника таможенных отношений дела об административном правонарушении отождествляется с началом административного процесса.

Близкое понимание административного процесса применительно к деятельности таможенных органов можно выявить и в иных актах интеграционного уровня регулирования (например, в «Соглашении о некоторых вопросах предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перевозимых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, особенностях взыскания таможенных пошлин, налогов и порядке перечисления взысканных сумм в отношении таких товаров» от 2010 года).

Не вдаваясь в многолетнюю полемику ученых-административистов о правовой природе административного процесса и о различных взглядах на его содержание, считаем необходимым обозначить признаки понятия административного процесса в таможенном законодательстве с точки зрения существующих научных позиций.

Признак узкого понимания административного процесса в современном таможенном законодательстве, обозначенный нами выше, обусловлен как минимум двумя факторами. Первый фактор связан с существенным влиянием международных стандартов в области таможенного регулирования на российское таможенное законодательство, а позже, в рамках развития интеграционных процессов – на нормы интеграционного уровня в рамках ЕАЭС. Подобное влияние достаточно традиционно для сферы таможенных правоотношений.

Второй фактор находит отражение в разграничении в положениях норм таможенного законодательства двух видов юридического процесса, имеющих место в таможенных правоотношениях: уголов-

ного (производства по уголовному делу) и административного (производства по делу об административном правонарушении).

Понятие административного процесса в его широком понимании в таможенном законодательстве не используется. Более того, законодатель в отдельных случаях упоминает, к примеру, несколько категорий документов, полученных: 1) в ходе контрольно-надзорного производства; 2) по результатам контрольно-надзорного производства; 3) в ходе административного производства (процесса); 4) в ходе уголовного процесса (расследования по уголовным делам) и т.д. (п. 3 статьи 61 ТК ЕАЭС). Таким образом, в таможенных правилах четко разграничиваются и даже определенным образом противопоставляются контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях, что противоречит так называемой широкой концепции административного процесса.

В то же время, с точки зрения административно-правовых статусов участников таможенных отношений, с позиции доминирования (а точнее – приоритетности) административно-правового статуса невластного субъекта в контрольно-надзорных правоотношениях в сравнении со статусом лица в производстве по делам об административных правонарушениях, более оптимальным представляется использование понятия административного процесса в его широком понимании, связанном с обеспечением административных норм материального свойства. В.Д. Сорокин полагал, что любое процессуальное правоотношение, в том числе и административно-процессуальное, представляет собой явление вторичное по сравнению с корреспондирующими материальными правоотношениями [2, с. 44-45].

Данная позиция выдающегося ученого находит свое развитие в положениях других исследователей, представителей научно-педагогической школы, созданной на базе Санкт-Петербургского университета МВД России, основателей которой по праву считается профессор В.Д. Сорокин. Так, к примеру, профессор А.И. Каплунов классифицирует административно-процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти в зависимости от их правовой природы, то есть специфики реализации на отраслевом уровне основных типов материально-правового регулирования административно-правовых отношений (предписаний, дозволений и запретов) [3, с. 55].

Материальные нормы таможенных правоотношений с точки зрения этой позиции первичны, процессуальные нормы «обслуживают»

материальные нормы, в частности статусные нормы. Статус невластного субъекта как участника контрольно-надзорных правоотношений первичен, более того – он обязателен, тогда как правовой статус лиц в производстве по делу о нарушении таможенных правил имеет производный и факультативный характер с учетом того, что контролю подлежат все товары, перемещаемые через таможенную границу, а юрисдикционное производство инициируется только в случае выявления нарушения обязательных требований в таможенной сфере.

Оба этих вида производства П.И. Кононов справедливо относит к внесудебному административному процессу в рамках подхода к нему как к одной из составных частей административного процесса, наряду с судебным административным процессом (административным судопроизводством). В рамках данного подхода ученый выделяет во внесудебном административном процессе два вида: административно-процедурный (административные процедуры), в который включает в том числе и контрольно-надзорные процедуры, и административно-юрисдикционный, вбирающий в себя и производство по делам об административных правонарушениях [4, с. 437-438].

Представляется, что именно такое понимание административного процесса было бы логичным и обоснованным в таможенном законодательстве, наделяющем таможенные органы как контрольно-надзорными, так и юрисдикционными полномочиями.

Кроме того, с учетом развития системы государственных услуг в области таможенного дела, широкое понимание административного процесса вполне обоснованно призвано «вобрать» в себя и эти позитивные административные процедуры, объединенные в производства (пользуясь терминологией А.И. Каплунова, – «сервисные административные производства» [3, с. 58]). Роль и значение таких производств в административной деятельности таможенных органов растет, подобные процедуры должны разграничиваться с иными видами производств и в то же время классифицироваться с учетом расширения спектра услуг, предоставляемых таможенными органами гражданам и организациям.

© Агамагомедова С.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Агамагомедова С.А. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: приоритеты и перспективы // Законодательство. - 2016. - № 1. - С. 41-48.
2. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. - С. 44-45.
3. Каплунов А. И. О правовой природе и классификации административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2. – С. 53-58.
4. Кононов П.И. К вопросу о понятии и структуре внесудебного административного процесса / В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. - Санкт-Петербург, 2023. - С. 437-438.



Соломатина Екатерина Александровна,
*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

**Значение административных и административно-
процессуальных учебных дисциплин в подготовке специалистов
для подразделений организации применения административного
законодательства и подразделений по исполнению
административного законодательства МВД России**

Аннотация: *роль административного и административно-процессуального права для подготовки сотрудников органов внутренних дел постоянно растет. В данной статье показана взаимосвязь теоретической и практической методик подготовки курсантов (слушателей) Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя для подразделений по исполнению административного законодательства МВД России на примере применения обучающимися полученных теоретических знаний в производственной практике и выявления несовершенства служебной деятельности в ней с целью отработки актуальных проблем, поставленных в новой учебной дисциплине, преподаваемой кафедрой административного права Университета.*

Ключевые слова: *производственная практика, исполнение административного законодательства (ИАЗ), проблемы практической деятельности, отработка теоретических навыков на практике, совершенствование актуальных проблем в сфере ИАЗ.*

В 2024 году в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя (далее Университет) впервые вводится преподавание новой учебной дисциплины «Проблемы охраны общественного порядка в обеспечении общественной безопасности». Учебная дисциплина закреплена за кафедрой административного права. Она читается на пятом курсе факультета подготовки сотрудников полиции для подраз-

делений по охране общественного порядка, для слушателей очной формы обучения, обучающихся по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность», специализации «Административная деятельность», узкой специализации «Деятельность сотрудника подразделения организации применения административного законодательства и подразделения по исполнению административного законодательства».

Ей предшествовало изучение курсантами (слушателями) необходимых для соответствующей специальности учебных дисциплин, в том числе административно-правовых и административно-процессуальных, например: Административное право, Административно-процессуальное право, Государственная служба в органах внутренних дел, Основы управления в органах внутренних дел, Основы профессиональной деятельности, Административная деятельность полиции, Практикум по административной юрисдикции органов внутренних дел, Организация деятельности подразделения по исполнению административного законодательства, Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения, Административная ответственность в области дорожного движения, Предупреждение преступлений и административных правонарушений в органах внутренних дел, Практикум по особенностям квалификации отдельных составов административных правонарушений и др.

При этом программой обучения были предусмотрены: учебная практика по получению первичных профессиональных умений, в том числе первичных умений и навыков научно-исследовательской деятельности; дополнительная учебная практика, направленная на формирование умений и навыков действий в особых условиях, в том числе при проведении контртеррористических и иных специальных операций; производственная практика по получению профессиональных умений и опыта профессиональной деятельности, в том числе преддипломная практика.

Производственная практика по получению профессиональных умений и опыта профессиональной деятельности проводилась с 2 октября 2023 года по 19 января 2024 года в подразделениях участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России по месту прохождения службы обучающихся на основании контракта о службе в органах внутренних дел, заключенного обучающимся с комплектующим территориальным органом МВД России.

В процессе ее проведения младшим лейтенантам полиции, слушателям пятого курса Университета, необходимо было закрепить полученные теоретические знания для дальнейшей практической работы в должности сотрудника подразделения по исполнению административного законодательства; приобрести компетенции профессиональной деятельности сотрудника подразделения по исполнению административного законодательства; сформировать собственные представления о работе службы сотрудника подразделения по исполнению административного законодательства как основного субъекта выполняющего задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, а также получить первичные навыки научно-исследовательской деятельности для написания дипломной работы.

Нормативную основу производственной практики составили Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства Просвещения Российской Федерации от 5 августа 2020 г. № 885/390 «О практической подготовке обучающихся», Устав Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, утвержденным приказом МВД России от 15 мая 2015 г. № 601, Положение об организации образовательной деятельности в форме практической подготовки обучающихся в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя, утвержденное приказом Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя от 9 ноября 2020 г. № 1328, приказ Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя от 07 сентября 2023 года № 1060 и др.

За слушателями было закреплено два наставника, один со стороны Университета, с другой со стороны практического подразделения. Слушатели познакомились с процедурами хранения, выдачей и учетом бланков документов, используемых подразделениями органов внутренних дел для производства по делам об административных правонарушениях. Выдача бланков производилась сотрудником ГИ-АЗ под строгий учет и с дальнейшим занесением информации о выдаваемом бланке в специализированный журнал. Слушатели могли вносить информацию в банки данных о лицах, совершивших административное правонарушение, и сведений о деятельности органов внутренних дел по административной практике в форме статистических отчетностей. В этих целях использовалась возможность ведения автоматизированного учета производства по делам об административных правонарушениях (база данных с информацией о совершен-

ном правонарушении сервиса обеспечения охраны общественного порядка). Слушатели могли проверить правильность заполнения поступивших материалов на предмет их законности и качества составления сотрудниками территориального органа внутренних дел документов по делам об административных правонарушениях при исполнении административного законодательства. Молодые специалисты обращали свое внимание на возможность сотрудников ИАЗ доложить вышестоящему руководству о необходимости ряда организационных и управленческих действий, например, скоординировать деятельность участковых уполномоченных полиции при доставлении в ОМВД в течении суток большого количества иностранных граждан, привлекаемых к административной ответственности в виде наложения административного штрафа и административного выдворения за пределы Российской Федерации). Мониторинг полноты и своевременности осуществления уплаты административных штрафов по делам об административных правонарушениях, относящихся к компетенции органов внутренних дел, осуществлялся по принципу сгенерирования отчетов за определенный период времени с целью проверки процента уплаты штрафов посредством применения учетной базы. Рассмотрение обращений граждан, должностных лиц и организаций по направлениям деятельности подразделения по исполнению административного законодательства выражалось в анализе наблюдения за деятельностью начальника ООП, чаще по заявлениям о «нелегаллах» на стройках, шуме в ночное время в квартирах, курении в подъездах и др. Слушатели осуществляли подготовку запросов и их направление адресатам по находящимся в производстве дел об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, и получения на безвозмездной основе от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведений, справок, документов (их копий), иной необходимой информации, в том числе персональных данных граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации. Чаще всего слушателями составлялись и направлялись запросы в медицинские учреждения (на предмет состоит ли данное лицо на учете в психоневрологическом и

(или) наркологическом диспансерах), а также отправлялись направления-уведомления в Федеральную службу судебных приставов. При составлении протоколов участковыми уполномоченными полиции об административных правонарушениях, собирания ими доказательств, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применение иных мер, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях слушатели могли ознакомиться с тем, как важно умение процессуального оформления материалов дел по административным правонарушениям и какова помощь сотрудников ИАЗ участковым уполномоченным полиции при формировании и правильном ведении служебной документации.

Следует отметить, что в процессе обучения в Университете не предусмотрено использование тестовых версий сервисов ИСОД: сервис электронной почты (СЭП) и сервис обеспечения охраны общественного порядка (СООП) (модуль «Административная практика») и др., поэтому соответствующие навыки обучающиеся получают уже в практических подразделениях органов внутренних дел. По опросам слушателей, полученных теоретических навыков им было достаточно для понимания и использования практических сервисов органов внутренних дел, однако было бы неплохо подумать над вопросом создания тренировочных учебных серверов, применяемых практическими подразделениями МВД России, позволяющих досрочно сформировать навыки их использования перед направлением слушателей на производственную практику.

Знания по структурной организации практических подразделений МВД России и структурой ОМВД России по отдельным субъектам Российской Федерации позволили слушателям спокойно выполнять свои служебные обязанности. Чаще слушатели принимали участие в составлении протоколов об административных правонарушениях, например, по статье 18.8 КоАП (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ, а также ст. 3.13 КоАП г. Москвы (нарушение тишины и покоя граждан) и др., общались с гражданами и заявителями, оформляли служебную документацию, присутствовали на оперативных совещаниях. Таким образом, полученные ранее знания по административному праву и административно-процессуальному праву позволили сориентироваться в выполнении

ряда служебных задач, затруднений при составлении процессуальных документов не возникало, в этом вопросе слушатели Университета были хорошо подготовлены.

Основные формы деятельности сотрудника подразделения по исполнению административного законодательства слушатели освоили в достаточно короткий промежуток времени, совместно с закрепленным за ними наставниками они осуществляли организационно-методическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений, относящихся к компетенции органов внутренних дел, а также комплексный анализ деятельности подразделений полиции по пресечению административных правонарушений.

Изучение новой учебной дисциплины «Проблемы охраны общественного порядка в обеспечении общественной безопасности» будет осуществляться слушателями уже после полученных практических навыков при прохождении производственной практики в практических подразделениях органов внутренних дел. Те проблемы деятельности сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства, которые затрагиваются в рамках отведенных новой учебной дисциплине часов, будут слушателям уже хорошо известны, а методика отработки алгоритмов по решению юрисдикционных ситуаций и правильности заполнения процессуальных документов позволит закрепить и усовершенствовать полученные навыки на практике.

Слушателям необходимо разбираться в определении и разграничении общественного порядка и общественной безопасности как объектов правовой охраны, понимать какое правовое регулирование предусмотрено для указанного направления и какие документы стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности существуют в российском законодательстве. Необходимо знать типичные проблемные вопросы в деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и каковы способы их преодоления, как определить взаимодействие между органами исполнительной власти и как распределяется компетенция между правоохранительными органами, осуществляющих охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, какие основные направления деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и обеспече-

ния общественной безопасности существуют, в чем в настоящее время заключаются основные проблемы правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Особо актуальным вопросом для будущих инспекторов ИАЗ является выявление проблем квалификации административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, как их разграничивать со смежными составами преступлений, как осуществлять административное производство по ним, например по таким административным правонарушениям, как: мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах; появление в общественных местах в состоянии опьянения; 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; возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства; публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации; производство и распространение экстремистских материалов и др.

Необходимо помнить, что «функционал подразделений ИАЗ достаточно широк: от ведения учета дел об административных правонарушениях, осуществления производства по ним и участия в судебных заседаниях до проведения комплексного анализа деятельности подразделений полиции по пресечению административных правонарушений и подготовки руководителям территориальных органов МВД России предложений по ее координации в целях предупреждения преступлений» [1, с.30].

Преподавателям, обучающим слушателей по рассматриваемой в данной статье специализации, необходимо самим понимать, что самыми проблемными моментами в практических подразделениях ИАЗ остаются: низкое качество оформления собранных доказательств по

административным делам, не соблюдение требований, содержащихся в КоАП РФ в части оформления процессуальных документов, не полное поступление доходов в государственный бюджет по административным штрафам, несоблюдение сроков давности, нарушения порядка применения задержания, невыполнение требований об обязательной оценке стоимости изъятых вещей, игнорирование обстоятельств, исключающих производство по делу, нарушение подведомственности при рассмотрении отдельных определенных категорий дел и др. [2, с.152-153]. С целью отражения наиболее полного ряда ключевых проблем практической направленности деятельности МВД России ведущим преподавателям кафедры административного права Университета необходимо выезжать в практические подразделения органов внутренних дел для обсуждения необходимых вопросов с наставниками практикантов и руководителями подразделений.

В качестве вывода можно отметить, что роль административных и административно-процессуальных учебных дисциплин в подготовке специалистов для органов внутренних дел и формирования профессиональных компетенций обучающихся является особо значимой, в том числе и для подготовки специалистов подразделений исполнения административного законодательства. Полученные теоретические и практические знания курсантами (слушателями) в учебных организациях МВД России позволяют подготовить специалистов, соблюдающих принцип законности, чья деятельность в дальнейшем непременно отразится на критериях оценки практических подразделений МВД России и со стороны его руководства, и со стороны граждан. В настоящее время наметилась тенденция межкафедрального взаимодействия при подготовке специалистов для органов внутренних дел, а также разработки методик для решения проблемных и актуальных задач, стоящих в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности. Требуется не только продолжить развивать научные направления административных школ, сформированных на базе учебных организаций системы МВД России, но и решить вопрос о разработке новых практических методик обучения, учебных тестовых программ отдельных электронных баз, например, Сервиса обеспечения охраны общественного порядка Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

© Соломатина Е.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сокол С. Специфика применения административного законодательства территориальными органами МВД России // Профессионал. – 2022. – № 2. – С. 30.
2. Потапенкова И.В. Актуальные вопросы деятельности полиции по исполнению административного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 152-153.



Зайкова Светлана Николаевна,
*доцент кафедры административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент*

Актуальные вопросы реализации административных процедур в области обеспечения транспортной безопасности

Аннотация: *административно-процедурная деятельность в области обеспечения транспортной безопасности является процессуальной формой реализации государственного управления в сфере защищенности транспортного комплекса. В статье приводятся результаты анализа административно-процессуальных норм, направленных на регулирование административного процесса по обеспечению транспортной безопасности. С учетом научных взглядов профессора Валентина Дмитриевича Сорокина, автором выделяется административно-правоприменительная деятельность, которая включает административные производства по оценке уязвимости и категорированию объектов транспортной инфраструктуры. Вносится предложение по совершенствованию правового регулирования правоотношений между специализированной организацией и субъектом транспортной инфраструктуры по оценке уязвимости путем внесения соответствующих изменений в часть 2 статьи 5 Федерального закона «О транспортной безопасности».*

Ключевые слова: *административный процесс, административные процедуры, транспортная безопасность, оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, категорирование.*

Развитие административного законодательства, разработка и утверждение административных регламентов публичных органов власти не исключают правовых проблем и вопросов по осуществлению отдельных административных процедур, в том числе в области обеспечения транспортной безопасности (далее - ТБ).

В учебной литературе под административной процедурой понимается урегулированный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения (разрешения) административных дел (споров) [1, с. 192]. Путем применения административных процедур органы власти реализуют компетенцию в установленной сфере деятельности, исполняют законодательные и иные правовые акты.

Основоположником «управленческой концепции» административного процесса [2, с. 28], административных производств и административных процедур является профессор Валентин Дмитриевич Сорокин. Он предложил следующее определение: «Административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс - это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [3, с. 204].

Являясь юридической деятельностью, административный процесс основывается на специальных административно-процессуальных нормах; создает административно-процессуальные отношения; обеспечивает реализацию норм материального права. Профессор отмечал, что административный процесс имеет ярко выраженную управленческо-правовую природу, поскольку является юридической формой деятельности органов исполнительной власти [4, с. 24-38].

Административный процесс включает в себя административные производства, которые состоят из административных процедур, то есть указанные правовые категории соотносятся как общее и часть [5, с. 71-74].

Административно-процессуальные нормы имеют «процедурную сущность» [6, с. 71-74], то есть, направлены на регулирование последовательности действий участников административно-правовых отношений. Отсюда предметом административно-процессуального права являются материальные правовые отношения, складывающиеся в связи с осуществлением задач государственного управления, и административно-процессуальная процедура их реализации [3, с. 85-86].

Особенности административных процедур в различных отраслях и сферах государственного управления могут быть регламентированы в специальных законах. Так, административный процесс по обеспе-

чению ТБ закреплён в кодифицированных правовых актах по видам транспорта, в федеральных законах, регулирующих вопросы безопасности, в том числе транспортной, в подзаконных нормативных правовых актах. Он реализуется множеством субъектов.

В зависимости от осуществляемой субъектами административно-процедурной деятельности можно выделить следующие группы:

субъекты публичного управления, осуществляющие административно-нормотворческую деятельность - Минтранс России, ФСБ России, МВД России. Административно-нормотворческая деятельность направлена на решение задач обеспечения ТБ и строго регламентирована;

субъекты публичного управления, осуществляющие административно-правоприменительную деятельность. Например, Росжелдор реализует разрешительные и технико-правовые регулятивные процедуры;

субъекты публичного управления, осуществляющие надзорную деятельность – Ространснадзор. Административно-процессуальные нормы закреплены в положении о соответствующем виде надзора.

Другие задачи обеспечения транспортной безопасности реализуются посредством административно-правоприменительной деятельности, широко используемой в рамках различных производств.

В научной и учебной литературе указанная деятельность именуется как административно-правонаделительная [7, с. 227; 8, с. 61]. Как отмечают авторы [9, с. 7; 10, с. 518; 11, с. 71], правонаделительный процесс не связан с негативными юридическими фактами и его основная задача заключается в наделении правами физических и юридических лиц. Однако с таким подходом в части наделения правами сложно согласиться, поскольку наделить означает предоставить, дать что-то. Органы исполнительной власти не предоставляют прав, они лишь обеспечивают реализацию прав и обязанностей, установленных для субъектов правоотношений.

Рассматриваемый процесс направлен на разрешение управленческих дел, связанных с позитивной реализацией физическими и юридическими лицами прав и обязанностей, которыми они наделены нормами административного законодательства. Органы исполнительной власти реализуют указанные нормы административного законодательства путем их применения. Применить, значит осуществить на деле, на практике. Таким образом, видится более точным именовать

рассматриваемый управленческий процесс административно-правоприменительным. В его основе лежит индивидуально-конкретное административное дело, как совокупность процессуальных документов, отражающих административно-процессуальные действия органов публичной власти и выполняющих административно-публичные функции организаций, а также результат таких действий, основанный на односторонне властном решении.

Административно-правоприменительный процесс в области обеспечения ТБ включает следующие виды производств, дифференцированные в зависимости от законодательно установленных задач:

- оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры (далее - ТИ) и транспортных средств (далее - ТС);

- категорирование объектов ТИ;

- планирование мер обеспечения ТБ;

- аттестация сил обеспечения ТБ;

- сертификация технических средств обеспечения ТБ.

Остановимся на структуре производства по оценке уязвимости, которое используется для определения степени защищенности объектов ТИ и ТС. Оценке уязвимости включает в себя:

- административную процедуру по аккредитации специализированных организаций;

- проведение специализированными организациями оценки;

- административную процедуру по утверждению результатов проведенной оценки.

Государственную услугу по аккредитации специализированных организаций, например, на водном транспорте оказывает Росморречфлот. Административный регламент по предоставлению государственной услуги не принят. Вместо него на сайте агентства размещена короткая справка о государственной услуге, не отражающая последовательности действий при ее оказании. В этом случае сложно говорить о соблюдении административной процедуры и соблюдении прав субъектов при проведении аккредитации.

К соискателям аккредитации предъявляется ряд требований, среди них наличие правового статуса юридического лица, созданного и действующего в соответствии с российским законодательством; наличие лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну; наличие помещения, технических средств и персонала для осуществления оценки уяз-

вимости; наличие системы обеспечения ограниченного доступа к сведениям о результатах проведенной оценки уязвимости. Особые требования установлены относительно персонала специализированной организации, ее специалисты должны пройти подготовку и быть аттестованы, также как и силы обеспечения транспортной безопасности, соответствовать требованиям, установленным к состоянию здоровья, к ранее выполняемой трудовой и иной деятельности.

Представленная соискателем аккредитации информация проходит проверку посредством межведомственного информационного взаимодействия Росморречфлота с МВД России, ФСБ России, ФНС и другими органами власти. В случае соответствия соискателя установленным требованиям выдается свидетельство об аккредитации специализированной организации на проведение оценки уязвимости объектов и присваивается реестровый номер в реестре аккредитованных организаций.

Правоотношения между специализированной организацией и субъектом транспортной инфраструктуры по оценке уязвимости выстраиваются на основе публичного договора. Правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении таких договоров в порядке, установленном частью 4 ст. 426 Гражданского кодекса РФ, не определены.

Провести анализ публичных договоров по оценке уязвимости не представилось возможным, поскольку их тексты не размещены на официальных сайтах специализированных организаций. Например, на официальном сайте ООО «Центр Комплексной Безопасности» (внесен Росморречфлотом в реестр специализированных организаций 16.12.2022 г.), размещен только перечень документов, которые потребуются для проведения оценки уязвимости¹, проект договора предлагается запрашивать после представления документов. ООО Подразделение транспортной безопасности «Арктика»² (внесен Росморречфлотом в реестр специализированных организаций 03.11.2022 г.), на официальном сайте в разделе, посвященном оценке уязвимости, размещена лишь общая информация и предлагается по-

¹ Официальный сайт ООО «Центр Комплексной Безопасности». URL: <http://ckb.su/uslugi/transportnaya-bezopasnost/otsenka-uyazvivosti/info-ou> (дата обращения 28.01.2024 г.).

² Официальный сайт Подразделение транспортной безопасности «Арктика». URL: <https://arktika.ooo/what-we-do/konsalting-audit-bezopasnosti.html> (дата обращения 28.01.2024 г.).

лучить подробную информацию по телефону или иным способом. Акционерное общество «Научно-производственное предприятие «ИСТА-Системс» (внесено Росморречфлотом в реестр специализированных организаций 17.10.2022 г.) предлагает услугу не по оценке, а по анализу уязвимости, под которым организация понимает «процесс выявления уязвимых мест объекта»¹.

Отсутствует правовая регламентация процедуры оценки уязвимости, включающая перечень материалов, необходимых для оценки, последовательность действий сторон, сроки выполнения их обязательств, ответственность сторон в случае неисполнения или некачественного исполнения услуги (например, не утверждение Росморречфлотом результатов оценки).

Указанный правовой пробел не может быть замещен методическими рекомендациями, разработанными Росморречфлотом², поскольку они носят лишь рекомендательный характер и не выполняются специализированными организациями. Как следует из рекомендаций, для получения услуги представляются внутренние организационно-распорядительные документы, направленные на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности (12 видов документов), и техническая документация (15 видов документов). К примеру, ООО «Центр Комплексной Безопасности» сформирован свой перечень требуемых документов, их всего 11 видов, что ставит под сомнение возможность проведения всесторонней и полной оценки уязвимости.

В сложившейся ситуации оценка уязвимости безосновательно становится коммерческой услугой, к которой не предъявляются обязательных требований для сторон публичного договора, в которой субъект транспортной инфраструктуры не защищен от некачественного оказания услуги, поскольку ответственность перед государством за обеспечение безопасности возложена на него. При этом результаты оценки уязвимости являются основой для планирования мер по обес-

¹ Официальный сайт Акционерного общества «Научно-производственное предприятие «ИСТА-Системс». URL: https://ista-systems.ru/services/sistemnyy_analiz_bezopasnosti/analiz_uyazvimosti.htm (дата обращения 28.01.2024 г.).

² Методические рекомендации по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта. URL: https://morflot.gov.ru/deyatelnost/transportnaya_bezopasnost/fz_16/vnimanuyu_subyektov_transportnoy_infrastrukturyi_i_spetsializirovannyih_organizatsiy/ (дата обращения 28.01.2024 г.).

печению транспортной безопасности, и значимость этой услуги в области защищенности водного транспорта сложно переоценить.

Видится необходимым провести правовое регулирование правоотношений между специализированной организацией и субъектом транспортной инфраструктуры по оценке уязвимости путем внесения изменений в часть 2 статьи 5 Федерального закона «О транспортной безопасности». Предлагается закрепить за Минтрансом России полномочие по принятию правил, обязательных для сторон при заключении и исполнении публичных договоров по оценке уязвимости. Также видится необходимым установление требований к официальным сайтам специализированных организаций в части оказания ими услуг по оценке уязвимости, поскольку в соответствии с федеральным законом оценка уязвимости является административно-публичной функцией в области транспортной безопасности и информация о ее оказании должна быть доступна для субъектов транспортной инфраструктуры и контролирующих органов.

В завершении следует отметить, что теоретические разработки профессора Валентин Дмитриевич Сорокина являются основной для дальнейших научных исследований административного процесса в различных сферах и отраслях государственного управления.

© Зайкова С.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

2. Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. – 2014. № – 3. – С. 28 - 35.

3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник для юридических высших учебных заведений. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. – 569 с.

4. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.

5. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.
6. Сорокин В.Д. Сущность административного процесса / В. Д. Сорокин // Советское административное право. Общая и особенная части: Учебник для юридических институтов и факультетов. – М.: Юридическая литература, 1973. – С. 299-313.
7. Административное право России: Учебник и практикум / П. И. Кононов, А. И. Стахов, Т. В. Федорова [и др.]. 3-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 484 с.
8. Панова И.В., Панов А.Б. Кадровое производство - вид административно-правонаделительного процесса // Публичное право сегодня. – 2021. – № 4 (10). – С. 53-75.
9. Понкин И.В. Понятие, структура и особенности административного процесса // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 6-9.
10. Глюзицкий Г.А., Лопухов С.Д., Гершанков Г.С. Административно-правонаделительное производство в органах государственной охраны // Аллея науки. – 2020. – Т. 1. – № 6 (45). – С. 517-520.
11. Зокоев В.А., Шеншин В.М. Анализ особенностей организации административного процесса в деятельности МЧС России // Российский следователь. – 2022. – № 11. – С. 69-73.



Закопырин Владимир Николаевич,
*доцент кафедры административного и
финансового права Академии ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Производство по делам об административных правонарушениях
в деятельности центров временного содержания иностранных
граждан МВД России**

Аннотация: *в статье рассматриваются правовые и организационные проблемы исполнения административного выдворения и депортации. Обосновывается внесение изменений в действующее законодательство, связанное с легализацией полномочий полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях, исполнению административных наказаний.*

Ключевые слова: *административное выдворение, депортация, должностное лицо, полиция, центр временного содержания иностранных граждан, составление протокола об административном правонарушении.*

Создание специальных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иной высылке за пределы Российской Федерации, мера необходимая для защиты интересов России.

В настоящее время данные специальные учреждения называются центрами временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ) и находятся в подчинении территориальных органов МВД России. В этих учреждениях содержатся иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых в судебном порядке (административное выдворение) или административном порядке (депортация) приняты решения о принудительном перемещении данной категории граждан за пределы Российской Федерации. Около половины содержащихся в центрах людей составляют иностранные граждане и апатри-

ды, которые освобождены из мест лишения свободы и Министерством юстиции Российской Федерации приняты решения о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации, однако, по каким-либо причинам, не выехавшим из России и в отношении которых принимаются меры по депортации.

Эта категория граждан склонна к противоправному поведению, совершению правонарушений. Вопросы привлечения к административной ответственности лиц, содержащихся в ЦВСИГ, достаточно дискуссионные, т.к. в этих случаях, по мнению некоторых ученых, происходит замена дисциплинарной ответственности на административную. Однако, мы солидарны с мнением Морозова В.А., который считает возможным привлечение иностранных граждан и апатридов, в период содержания в специальном учреждении, к административной ответственности [1, с. 50-51]. При этом речь идет о совершении административных правонарушений, а не о нарушении режима содержания.

Для того чтобы привлечь физическое лицо к административной ответственности необходимо составить протокол об административном правонарушении, за исключением упрощенного производства, т.е. когда сразу выносится постановление по делу об административном правонарушении и протокол об административном правонарушении не составляется.

Одним из условий, придающим протоколу об административном правонарушении юридическую силу, является указание должности лица, составившего протокол. Именно должность в органе публичного управления определяет полномочия должностного лица по составлению протокола об административном правонарушении. В определении этих полномочий задействован как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), так и подзаконные акты, в т.ч. и ведомственные нормативные акты. Таким актом, в системе МВД России, является Приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» который наделил правом составления протоколов об административных правонарушениях начальника центра временного содержания иностранных граждан (п. 1.3.17). И это правильно, администрация ЦВСИГ, в соответствии с принципами быстроты [2, с. 26] административного процесса и эффективности

(мало затратности) должна быть наделена соответствующими полномочиями, а не обращаться по каждому случаю к участковым уполномоченным полиции.

Существование данного акта предопределено положениями КоАП РФ (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ), в которых закреплено что федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а так же заключенных соглашений с субъектами Российской Федерации (например, между МВД России и субъектами Российской Федерации) [3, с. 357].

Полномочия по составлению протоколов, согласно КоАП РФ, по общему правилу определяются следующим образом:

во-первых, в безапелляционном порядке - кто имеет право рассматривать дела об административных правонарушениях, тот имеет право на составление протоколов об административных правонарушениях;

во-вторых, КоАП РФ определяет составы административных правонарушений, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, а сам федеральный орган исполнительной власти, с учетом полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, определяет перечень должностных лиц уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях.

В соответствии с Приказом МВД России от 29 декабря 2016 г. № 924 «Об утверждении Типового штатного расписания центры временного содержания иностранных граждан территориальных органов МВД России на региональном и районных уровнях» в штат ЦВСИГ, помимо начальника центра имеются и другие полицейские должности (начальник отделения, инспектор, младший инспектор и др.). Думается, исходя из принципов быстроты и эффективности административного процесса, следует наделить правом на составление протоколов не только начальника ЦВСИГ, но и других должностных лиц ЦВСИГ, находящихся на полицейских должностях.

Вместе с тем, в условиях действующего законодательства, наделение должностных лиц ЦВСИГ правом на составление протоколов

об административных правонарушениях вызывает определенное беспокойство. Дело в том, что КоАП РФ, уполномочивая должностных лиц органов внутренних дел на составление протоколов (ч.2 ст. 28.3), на рассмотрение дел об административных правонарушениях (ст. 23.3 КоАП РФ), подчеркивает, что они эти должности являются полицейскими. Это так же отражено и в Федеральном законе «О полиции» (ст. 12, 13, 14).

Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции» определяет состав полиции, подразделения, организации и службы, имеющиеся в ее составе. При внимательном изучении данного Указа Президента мы можем найти в составе полиции подразделения, на которые возлагаются содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту или заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации. Однако среди полицейских подразделений нет службы, которая осуществляет содержание иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации. Поэтому, с формальной точки зрения, возложение МВД России полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях на должностных лиц ЦВСИГ не совсем правильно. Думается, выходом из этой ситуации может быть включение в состав полиции подразделений предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации либо иной высылке за пределы Российской Федерации путем внесения соответствующих изменений в указ Президента России.

Если быть последовательным, то следует остановиться и на самой ведомственной принадлежности подразделений предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих высылке за пределы Российской Федерации.

В системе федеральных органов исполнительной власти есть специализированный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по исполнению судебных актов. Данным органом является Федеральная служба судебных приставов (ФССП России), работники которого с 2019 года приобрели статус сотрудников. В этой связи КоАП РФ возложил на ФССП России обязанность испол-

нять, назначенное наказание судом в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и апатридов (п.2 ч.1 ст. 32.9 КоАП РФ). Однако, законодатель проявил непоследовательность и оставил обязанность осуществления контроля за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, т.е. за органами внутренних дел.

Кроме того, требует корректировки и организация исполнения административного выдворения в форме принудительного выдворения. В целях обеспечения исполнения данного вида административного наказания практикуется применение такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как помещение граждан в ЦВСИГ, а как известно ЦВСИГ находится в ведении МВД России. Опять возникает двоякая ситуация, с одной стороны, исполнение административного выдворения лежит на ФССП России, а применение мер обеспечения этого наказания на МВД России, что противоречит здравой логике. Мы убеждены, что возлагая на орган исполнительной власти функции по исполнению административных наказаний, следует наделить последнего и правом на применение мер их исполнения.

Не следует забывать и о депортации иностранных граждан. По сути, административное выдворение и депортация, как мы писали выше, это одни и те же действия по исполнению административного или судебного решения и распределять их исполнение между органами исполнительной власти не целесообразно.

В этой связи законодателю необходимо определиться и полностью передать функции по исполнению административных наказаний либо МВД России в т.ч. и применение мер исполнения этих наказаний или возложить их на ФССП России, как, впрочем, и депортации тоже. Если передать исполнение административных наказаний МВД РФ, то в этом случае теряется смысл существования ФССП как специализированного органа, который осуществляет функции по исполнению судебных актов и актов других органов государства (см, п.1 Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной

службы судебных приставов». Думается, что с учетом последних изменений статуса государственных служащих ФССП России, введения нового вида государственной службы (федеральная служба в органах принудительного исполнения), исполнение административных наказаний следует возложить на ФССП России.

Решение обозначенных проблем позволит в определенной степени разрешить правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

© Закопырин В. Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Морозов В.А. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях МВД России / дисс. на соискание уч. степени канд. юр. наук. - Москва, 2022. – 217 с.
2. Административно-процессуальное право: учебник под ред. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург, 2022. – 356 с.
3. Закопырин В.Н. Проблемные вопросы административно-правовой охраны общественного порядка полицией // Право и управление. - 2023. - № 11. - С. 354-358.



Зуева Людмила Юрьевна,
доцент кафедры права
Ульяновского государственного педагогического
университета им. И.Н. Ульянова,
кандидат юридических наук, доцент

**Интегративный подход к пониманию
административного процесса как теоретическая основа развития
производства по делам об административных правонарушениях**

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению структуры административного процесса, представленной в рамках интегративного подхода к его пониманию, с точки зрения ее соответствия конституционному принципу разделения государственной власти, а также правилам формальной логики в части деления производства по делам об административных правонарушениях на административное производство и судопроизводство. На основе выявленных противоречий вносятся предложения по их устранению.*

Ключевые слова: *административный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, правосудие, принцип разделения государственной власти.*

Административный процесс, несмотря на повышенный к нему научный интерес на протяжении многих лет, по-прежнему остается категорией, недостаточно изученной и дискуссионной. В нашей стране его теоретическое исследование началось в 60-х годах прошлого века, хотя некоторые важнейшие положения были заявлены значительно раньше. В настоящее время в специальной юридической литературе к его пониманию сложилось несколько основных научных подходов: судебный, юрисдикционный, комплексный на основе юрисдикционного, комплексный на основе управленческого. Исследование названных подходов на предмет соотношения административного процесса и производства по делам об административных

правонарушениях показало, что ни один из них не рассматривает названный вид производства в качестве судопроизводственного.

Во втором десятилетии XXI века А.Б. Зеленцовым, П.И. Кононовым и А.И. Стаховым представлен еще один подход к пониманию административного процесса, интегративный. Его суть заключается в понимании административного процесса как внешневластной правоприменительной комплексной деятельности органов публичной администрации и судов (судей) по разрешению в соответствии с установленными процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел [1, с.3-15].

Отличительной чертой названного подхода является процессуальная интеграция указанных видов деятельности. Она обеспечивается посредством специальных норм административно-процессуального законодательства и может быть двух видов: безусловная и обусловленная.

Безусловная интеграция предопределяется специальными нормами, примером которых может служить норма о немедленной передаче должностным лицом на рассмотрение судье протокола об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, содержащаяся в ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ.

Обусловленная интеграция обеспечивается специальными нормами, предусматривающими возможность обжалования в суде решений, принятых публичной администрацией по внесудебному административному делу. Примером такой нормы является норма, закрепленная в ст. 30.1 КоАП РФ.

Другой специфической особенностью рассматриваемого подхода является структура административного процесса, представленная двумя его соподчиненными видами: исполнительным административным процессом и судебным административным процессом. Основанием такого деления стали «субъекты, организующие и осуществляющие указанные виды административного процесса» [2, с.25]. Деление административного процесса по данному основанию означает, что все виды процессов и производств, образующие исполнительный административный процесс, могут осуществляться только органами и должностными лицами публичной администрации, иными административно-публичными органами и организациями, а образующие судебный административный процесс – только судами (судьями). Исходя из данного критерия, производство по делам об административных правонарушениях также разде-

лено на два вида: административно-наказательное (административно-принудительное) судопроизводство, представляющее собой судопроизводство по делам об административных правонарушениях, и административное производство по делам об административных правонарушениях. В формальной логике подобный вид деления понятия называется дихотомическим.

В энциклопедических словарях дихотомическое деление (дихотомия) – от греч. *Dichotomia* (разделение на двое) определяется также как способ классификации: классы, множества, понятия, термины и другое разбиваются на пары «соподчиненных» элементов (подклассов, подмножеств)[3, с.403], исчерпывающих весь объем делимого понятия и противоречащих друг другу. Члены дихотомического деления всегда исключают друг друга: любой предмет может мыслиться только в одном из противоречащих понятий, которые не могут быть переименовываемыми [4, с.53-54].

На первый взгляд рассматриваемая структура полностью соответствует конституционному принципу разделения государственной власти: в системе разделения властей у каждой ветви власти свои законодательно определенные функции, которые не должны совпадать и пересекаться, а также требованиям, предъявляемым к проведению дихотомического деления: ни один вид процесса (производства), входящий в состав исполнительного административного процесса не вошел в состав судебного административного процесса.

Однако при более пристальном ее изучении обнаруживается, что погрешность деления все же имеется. Так, производство по делам об административных правонарушениях под разными названиями нашло свое отражение в обоих видах административного процесса: и в исполнительном, и в судебном.

В исполнительном административном процессе данный вид производства именуется как административное производство по делам об административных правонарушениях. Оно в свою очередь также включает в себя два соподчиненных вида: упрощенный и ординарный. Последний определяется авторами рассматриваемого подхода как «комплекс административно-процессуальных действий, совершаемых несудебными органами по возбуждению и рассмотрению дела об административном правонарушении, назначению и исполнению административного наказания» [2, с.256].

В судебном административном процессе производство по делам об административных правонарушениях именуется как *административно-наказательное (административно-принудительное) судопроизводство* и определяется «как деятельность суда по разбирательству дел об административных правонарушениях, которая производится в процессуальной форме в судебных заседаниях с участием сторон и других субъектов процесса и состоит в установлении фактических обстоятельств дела путем исследования доказательств, проверки законности административных актов и в разрешении дела, то есть применении соответствующего материального закона»[5, с.18].

Из изложенного видно, что представленные дефиниции отличаются друг от друга по субъектному составу и по объему осуществляемых ими процессуальных действий. В качестве еще одного значимого отличия названных видов деятельности авторами рассматриваемой структуры административного процесса указывается процедура их осуществления. Так, деятельность административно-публичных органов (должностных лиц) по разрешению дела об административном правонарушении совершается в соответствии с административной процедурой, определяющей все необходимые составляющие (последовательность, срочность, вид, характер, правила документального оформления) внесудебного порядка его разрешения. Такие административные процедуры предусмотрены ст. 28.6 для упрощенного вида производства, и главой 29 КоАП РФ для ординарного.

Деятельность суда по разбирательству дел об административных правонарушениях совершается в соответствии с *административно-судебной процедурой*, под которой предлагается понимать «систему (комплекс) норм, регламентирующих цикличность, целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений судебных органов по разрешению судебного административного дела (т.е. принятию промежуточных и итогового решений по данному делу), а также взаимное процессуальное положение судебных органов, административно-публичных органов, иных органов, физических лиц и организаций, являющихся участниками данных дел» [2, с.87]. Указанная процедура также регламентирована нормами главы 29 КоАП РФ.

Из изложенного следует, что процедуры осуществления вышеуказанных видов деятельности выступают не признаком их отличия,

а скорее признаком их сходства. Наличие такого признака препятствует осуществлению дихотомического деления производства по делам об административных правонарушениях на административное производство и судопроизводство, и, как следствие, ставит под сомнение существование всей представленной структуры административного процесса.

Кроме того, дифференциация производства по делам об административных правонарушениях на административное производство и судопроизводство невозможна:

1) из-за несоответствия последнего параметрам осуществления правосудия (рассмотрение и разрешение дела об административном правонарушении осуществляется без учета статусного положения судьи, гарантии неприкосновенности и независимости; в КоАП РФ законодательно не закреплён принцип состязательности и равноправия сторон, являющийся базовым для всех видов судопроизводства; в отношении судебного постановления по делу об административном правонарушении не предусмотрено правило его принятия именем Российской Федерации; при принятии постановления по делу об административном правонарушении суд не удаляется в совещательную комнату; в КоАП РФ отсутствует норма, устанавливающая правило об обязательности актов правосудия и т.д.);

2) из-за установленного действующим КоАП РФ права административно-публичных органов (должностных лиц) на осуществление юрисдикционной функции при разрешении дел об административных правонарушениях, выполнение которой, согласно Основного закона, возможно только судом.

Представляется, что причиной указанных недостатков структуры административного процесса является ее адаптация к действующему административно-процессуальному законодательству, в частности, к законодательству, регламентирующему производство по делам об административных правонарушениях, которое не соответствует современным реалиям и, в связи с этим, требует кардинальных изменений. В целях приведения его в соответствие с Конституцией РФ необходимо, во-первых, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями привести к параметрам осуществления правосудия, имеющим место в других видах судопроизводства (гражданском, уголовном, арбитражном, административном).

Во-вторых, из административного производства по делам об административных правонарушениях исключить ординарный вид его осуществления, как не соответствующий конституционному принципу разделения властей, оставив только упрощенный вид, порядок выполнения которого не предусматривает ни независимость лица, его осуществляющего, ни состязательность и равноправие сторон конфликта, то есть всего того, что составляет суть юрисдикции.

Полагаем, что неразрешенность этих вопросов будет затруднять совершенствование как производства по делам об административных правонарушениях, так и всего административного процесса, частью которого оно является.

© Зуева Л.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3-15.

2. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России. В 2 частях. Ч.1: учебник для вызов /А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов , А.И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2022. – С.25.

3. Советский энциклопедический словарь. Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: «Советская Энциклопедия», 1981. – С. 403.

4. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: Учебник. – М.: Высшая школа, 1982. – С.53-54.

5. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России. В 2 частях. Ч.2: учебник для вызов /А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп.– М.: Изд-во Юрайт, 2022. – С.18.



Зюзин Виталий Алексеевич,
доцент кафедры административного права и процесса
имени Н. Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

**Роль научного наследия В.Д. Сорокина
в формировании концепции принципов
административного процесса**

Аннотация: *статья посвящена исследованию актуальных научных позиций В.Д. Сорокина в части определения принципов административного процесса. Анализируются вопросы деятельности публичной администрации и административного судопроизводства. Учитывая подмеченную В.Д. Сорокиным двойственность принципов административного процесса, исследуется как материальные по своей сущности принципы в рамках процессуальной деятельности обретают процессуально-правовое содержание. В статье переосмысливаются некоторые принципы, определенные классиком отечественного административного процесса, которые трансформировались в чисто процессуальные принципы под воздействием современного законодательства и судебной практики.*

Ключевые слова: *В.Д. Сорокин, двойственность принципов административного процесса, принципы административных производств, принципы административного судопроизводства, административно-процессуальное содержание принципов.*

Приближение юбилейной даты профессора В.Д. Сорокина традиционно предполагает обращение к научному наследию великого ученого-административиста. Тем удивительнее снова и снова обнаруживать в работах классика отечественной науки административного права и процесса теоретические «заделы», которые ждут своих исследователей и могут быть положены в основу современной доктрины административного процесса в России. В настоящей статье огра-

нимся только некоторыми вопросами определения сущности принципов административного процесса.

В.Д. Сорокин в 2004 году точно заметил, что административный процесс базируется на принципах государственного управления – то есть на материальных принципах. При этом, с учетом того, что процесс – это специфическая деятельность, связанная с юридическим разрешением индивидуально-конкретных дел, все составляющие его производства базируются на процессуальных принципах. Более того, сама система принципов административного процесса характерная для любого процесса – гражданского и уголовного с учетом некоторых различий. [1, с. 207]. Удивительная и пока недооценённая прозорливость исследователя!

В.Д. Сорокин, по сути, призывает не ограничиваться традиционным (государственно-управленческим) подходом к принципам процесса, и предлагает поставить административный процесс на один уровень с хорошо теоретически разработанными уголовным и гражданским процессами. Данные виды юридического процесса, прежде всего, процессы судебные и основываются на судебных принципах разрешения соответствующих дел.

Таким образом, можно выделить двойственность принципов административного процесса. Это принципы разрешения дел органами публичной администрации (принципы, которые базируются на принципах государственного управления) и принципы разрешения судами индивидуальных административных дел судами (принципы, характерные для любого процесса).

В настоящее время с позиции интегративного подхода к пониманию отечественного административного процесса выделяются принципы судебного административного процесса в Российской Федерации, которые находят свою отражение при разрешении конкретных судебных административных дел, а также принципы внесудебного (исполнительного) административного процесса в Российской Федерации, формирующие стандарты деятельности публичной администрации. Утверждая о судебных принципах административного процесса, здесь имеется в виду, не только о КоАП РФ, но также процессуальные принципы разрешения административных дел, указанные в АПК РФ и/или КАС РФ. Не следует также забывать, что Конституционный суд РФ и Верховный суд РФ формулируют отдельные принципы, на основе которых разрешаются судебные административные

дела. Под судебными делами нами понимаются в научной литературе понимаются и административных дел: 1) судебные дела об административных спорах; 2) судебные дела об административных деликтах; 3) судебные дела о санкционировании административных ограничений. [2, с. 100].

Более того, в связи с тем, что исполнительный (внесудебный) административный процесс и судебный административный процесс, находятся в неразрывной взаимосвязи друг с другом именно принципы в силу своей универсальности и абстрактности могут стать интегрирующим, связующим звеном между судебным и внесудебным административным процессом в Российской Федерации, отдельными видами административного производства, а также видами административного судопроизводства. Такая интеграция видится обязательной, ввиду того что большинство административных дел, рассматриваемых судами основана и порождается административными актами, действиями (бездействием) и решениями, которые принимаются субъектами, наделенными публичными полномочиями в рамках рассмотрения внесудебных административных дел. То есть, это связанный маршрут, который для гражданина или организации начинается во внесудебном порядке, а затем может перейти в судебное рассмотрение. Таким образом, в каждой из двух частей процесса (внесудебной и судебной) необходимо выявить процессуальные принципы, на основании которых осуществляется правовое обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан и реализуется баланс частных и публичных интересов.

Второй вывод, который можно сделать на базе работ В.Д. Сорокина иллюстрирует связанность судебного и внесудебного в принципах административного процесса. Выдающийся ученый указывает, что административный процесс основывается, в том числе, на принципах, которые можно отнести к материальным (принципам административного права). Исторически в отечественной теории процессуальные принципы фактически дополняли принципы материального административного права, так как процессуальные исследования основывались во многом на одном процессуальном производстве – производстве по делам об административных правонарушениях, которое изучалось в рамках основного курса дисциплины «административное право». Заметим, что это были даже не принципы административного права, а скорее принципы государственного управления.

Профессор В.Д. Сорокин, в 1972 году одним из первых предложил стройную систему принципов отечественного административного процесса среди которых в настоящее время выделяются: 1) законность; 2) заинтересованность масс; 3) быстрота процесса; 4) охрана интересов личности и государства; 5) гласность; 6) материальная истина; 7) равенство сторон; 8) национальный язык; 9) самостоятельность в принятии решения; 10) ответственность компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение [3, с.142]. Последователи В.Д. Сорокина определяют данные принципы как принципы административных производств как части административного процесса, наряду с принципами административного судопроизводства [4, с.22-27].

Классик отечественного процесса, обосновавший систему принципов на основании действующего в то время законодательства, безусловно предвосхитил дальнейшее развитие административно-процессуального права. Со своей стороны с учетом практики деятельности судов при разрешении административных дел считаем возможным сделать следующий шаг. Считаем, что материальные по своей сущности принципы в рамках процессуальной деятельности обретают процессуально-правовое наполнение (содержание). Только в таком случае такие принципы можно относить к современным принципам административного процесса.

Под процессуальным содержанием следует понимать применимость принципа для разрешения индивидуально-конкретного дела. При разрешении судебного дела суду необходимы не декларации, лозунги или идеи, а прикладные инструментальные принципы, с помощью которых преодолеваются пробелы в административно-правовом регулировании, оценивается правильность применения дискреции органами публичной администрации, применяются новеллы законодательства. Процессуальное содержание определяется возможностью разрешения коллизий, возникающих между принципами, осуществляется на основе «взвешивания», «балансировки» или «гармонизации» принципов. Это означает, что исход процесса зависит от весомости принципа, какая ему приписывается в конкретной ситуации исходя из существующих на данный момент фактических и правовых обстоятельств. Важнейшим признаком процессуальности универсальных принципов следует признать «переходность» - возможность дальнейшей конкретизации в специальных законах и в судебной

практике, а иногда и модернизации или видоизменения посредством выработки специальных принципов административного процесса. Конструкция принципов не статична, перечень принципов не закрыт, так как постоянно вырабатываются новые или переосмысливаются уже известные основные начала.

Так, В.Д. Сорокин не относит принцип законности к чисто процессуальным принципам и называет его универсальным [1, с.212]. Более того, принцип законности понимается выдающимся исследователем как состояние, а следовательно, эффективность принципа законности зависят от ряда неперемennых условий, действующих в совокупности [1, с.211]. Условия, о которых писал В.Д. Сорокин, не что иное, как процессуальное содержание универсального в своей основе материального принципа законности. Содержанием законности во внесудебном процессе видится выработка конкретных стандартов деятельности публичной администрации.

Термин «стандарт» применим к деятельности публичной администрации, так как данный термин используется в российском законодательстве как требования к профессиональной деятельности и к оказанию публичных услуг. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит целую главу, посвященную принципам и, по мнению Л.А. Мицкевич Л.А. и А.Ф. Васильевой, ...из всех предусмотренных законом принципов наибольшее практическое значение имеют принципы, составляющие «стандарт «хорошей администрации»: законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом» [5, с.82].

В судебном административном процессе универсальный принцип законности «наполняется» выработанными на его основе принципами:

- независимости судей; непосредственности судебного разбирательства; перехода к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства (КАС РФ);
- независимости судей арбитражных судов; непосредственности судебного разбирательства; применения норм иностранного права (АПК РФ);

- разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.3., ст. 1.3.1 КоАП РФ); ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ст. 1.5 КоАП РФ); обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст.1.6 КоАП РФ); действия законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве (ст.1.7, ст. 1.8 КоАП РФ); соблюдения обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ).

Как неоднократно отмечал президиум Суда по интеллектуальным правам, из следующего из статьи 45 Конституции Российской Федерации принципа законных ожиданий от действий административных органов вытекает необходимость обеспечения предсказуемости решений Роспатента, предполагающей одинаковую оценку одинаковых фактических обстоятельств (Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 27.07.2023 N C01-1228/2023 по делу N СИП-6/2023). Тем самым материальный принцип законности наполняется чисто процессуальным содержанием и может использоваться судами для разрешения административных дел.

Помимо принципа законности В.Д. Сорокиным сформулированы также, не вызывающие сомнения процессуальные принципы быстроты процесса, гласности, равенства сторон, языка производства (судопроизводства). Равенство всех участников правоотношений, а также гласность (открытость) административного производства (судопроизводства), наряду с принципом законности являются универсальными для разрешения любых судебных административных дел, рассматриваемых как судами, а также органами публичной администрации.

Принцип быстроты процесса в настоящее время понимается как принцип осуществления административного производства и административного судопроизводства в разумный срок и исполнения судебных актов по административным делам в разумный срок.

Прочие принципы, определенные классиком отечественного административного процесса либо утратили свое значение (принцип заинтересованность масс, принцип ответственность компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение),

либо трансформировались в чисто процессуальные принципы под воздействием современного законодательства и судебной практики.

Так принцип охраны интересов личности и государства видоизменяется, исходя из статьи 75.1 Конституции РФ, которая отражает текущие запросы общества на справедливость и гуманизм в отношениях с администрацией, а также способствует поддержанию доверия между частными лицами и органами власти. На данные категории заострял внимание Ю.Е. Аврутин, размышляя о сущности и содержании процессуальных и процедурных форм реализации публичной власти как юридических средств предотвращения конфликтов в сфере публичного управления, их разрешения, восстановления справедливости, доверия населения к власти и, следовательно, диалога и сотрудничества между гражданином и публичной администрацией [6, с. 102–112].

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации принцип поддержания доверия к закону и действиям государства (преамбула, статьи 19 и 75.1 Конституции Российской Федерации) вытекает из требований юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, поскольку они предполагают не только правовую определенность, но и предсказуемость правового регулирования (Постановление от 06.04.2023 N 15-П "По делу о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", абзаца второй части 6 статьи 28.3 и предложения второй части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" в связи с жалобой гражданина П.Н. Лакина").

Принцип материальной истины является первоосновой для судебного принципа активной роли суда (п. 7 ст. 6 КАС РФ), а также внесудебного принципа активности и оперативности административно-публичного органа, должностного лица при разрешении внесудебного административного дела.

Принцип самостоятельности в принятии решения может пониматься как родовый для формируемого принципа принцип разумных публично-правовых ожиданий, который базируется на принципах

правового государства и необходимости поддержания доверия к закону и действиям властей. Конституционным судом РФ определяются: необходимость сохранения разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (п.4.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 27.03.2012 N 8-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова"); а также возможность для участников правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (постановления от 20 июля 2011 года N 20-П, от 2 июля 2020 года N 32-П, от 06.04.2023 N 15-П).

С учетом вышеизложенного нельзя не обратить внимание на актуальность взглядов выдающего ученого относительно принципов административного процесса. Важнейшим видится следовать ориентирам, заданным В.Д. Сорокиным, ключевым из которых следует признать двойственность процессуальных принципов, многие, из которых основываются на материальных принципах, которые в административно-процессуальном праве преобразуются в материальные принципы процессуального содержания.

© Зюзин В.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право.: Учебник. СПб.: Издательство «Юридический цент Пресс», 2004. — 540 с.
2. Стахов А.И. Юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса // Правовая политика и жизнь. 2022. № 2 (88). С. 94- 101.
3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит, 1972. С 142.
4. Административно-процессуальное право : учебник /под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова.—2-е издание, перераб. и доп./Изд-во СПб ун-та МВД России. —СПб: ООО «Р-КОПИ»,2017. — 376 с.

5. Мицкевич Л.А., Васильева А.Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 2. С.72-93.

6. Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. - 2014. - № 10. - С. 102–112.



Спиридонов Павел Евгеньевич,
член Национальной ассоциации административистов,
кандидат юридических наук, доцент

**Возбуждение административного дела
и установление его обстоятельств
как первоначальная стадия административного процесса**

Аннотация: *в работе рассматривается характеристика такой стадии административного процесса как возбуждение административного дела и установление его обстоятельств. Автор обращает внимание на то, что особенности этой стадии определяются не просто конкретным административным делом, но и конкретным видом административного производства. Также обращается внимание не только на поводы и основания возбуждения административного дела, но и способы установления его обстоятельств.*

Ключевые слова: *административный процесс, административное производство, стадии административного процесса, административное дело, возбуждение административного дела.*

Одной из сложных и неисследованных проблем административного процесса являются его стадии. При этом именно стадии позволяют сформировать административный процесс как единое образование, как систему. Соответственно под стадиями административного процесса мы будем понимать отдельные, но взаимосвязанные этапы развития административного дела, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных едиными задачами, процессуальными сроками и выносимыми промежуточными и итоговыми административно-процессуальными решениями и направленными на возбуждение административного, установление его обстоятельств, рассмотрение административного дела и исполнение итогового решения, а также его обжалование и пересмотр.

Стадией, с которой начинается производство, и которая определяет все движение административного дела, является возбуждение

административного дела и установление его обстоятельств [1, с. 309]. Сущностные характеристики стадии возбуждения административного дела и установлению его обстоятельств затрагивали в своих исследованиях такие ученые-административисты, как В.Д. Сорокин [2], А.И. Каплунов [3, 4], К.В. Давыдов [5].

Например, о наличии стадии возбуждения в рамках дисциплинарного производства указывает А.И. Каплунов [3, с. 495], Е.А. Рогожкина [4], сущность, вопросы возбуждения дел об административных правонарушениях рассматривались в работах А.О. Дрозда [6], Ю.И. Попугаева [7], Н.Г. Салищевой, А.Ю. Якимова [8] и других ученых.

Полагаем, что конкретный вид административного производства будет определять особенности возбуждения административного дела и установления его обстоятельств. При этом одной из основных задач стадии возбуждения административного дела является учет и контроль соответствующих юридических фактов, которые послужили основой для возбуждения дела. Таким образом, возможно не просто обеспечить права граждан и организаций, которые они реализуют, но и упорядочить отдельные виды административной деятельности, осуществляемые органами публичной власти и управления.

Итак, административное дело может быть возбуждено только при наличии соответствующих поводов и оснований. Под *поводами к возбуждению административного дела* будут пониматься обстоятельства, содержащиеся в документах и служащие причиной возбуждения административного дела, а *основаниями возбуждения административного дела* являются достаточные данные, указывающие на признаки нарушения административного и иного законодательства, защищаемого в административном процессуальном порядке, а также на наличие реализуемого права (обязанности) гражданина или коллективного образования.

В разных административных производствах поводы и основания к возбуждению административных дел могут отличаться (поводы и основания в административно-юрисдикционных производствах отличаются от них в административно-процедурных производствах), поэтому будет целесообразнее рассмотреть их применительно к отдельным видам административных производств. Попробуем рассмотреть некоторые из них.

Административно-деликтные производства

Производство по делам об административных правонарушениях

Напомним, что *в производстве по делам об административных правонарушениях* согласно поводы к возбуждению дела об административном правонарушении устанавливаются ст. 28.1 КоАП РФ. В частности, к ним будут относиться:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ);

4) другие.

Следует учитывать, что процесс возбуждения дела об административном правонарушении несколько отличается от других видов административных производств и, главное, от уголовного процесса, т.е. существуют несколько видов административно-процессуальных решений, которые свидетельствуют о том, что дело об административном правонарушении возбуждено (например, составление протокола об административном правонарушении, протокола о применении меры обеспечения, постановление по делу об административном правонарушении и т.п.).

Установление обстоятельств по делу об административном правонарушении осуществляется посредством применения некоторых мер обеспечения, предусмотренных главой 27 КоАП РФ (например, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, осмотр, принадлежащего юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов и другие). В тоже время на этой стадии может быть прекращено производство по делу.

Производство по административно-дисциплинарным проступкам

Поводы к возбуждению дела по административно-дисциплинарному проступку законодательством не устанавливаются,

но их можно выделить исходя из логики проведения разбирательства. В качестве таких поводов возбуждения дела можно выделить:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами государственного органа, достаточных данных, указывающих на наличие события административно-дисциплинарного проступка;

2) поступившие государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административно-дисциплинарного проступка;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административно-дисциплинарного проступка.

Установление обстоятельств по такому административному делу может осуществляться в различных формах, например, в форме разбирательства, служебной проверки и т.п.

Административно-процедурные производства

По мнению К.В. Давыдова, стадия возбуждения процедуры может носить сложный, многоступенчатый характер, обусловленный необходимостью более тщательного (пусть и предварительного) установления и первичной проверки соответствующих юридических фактов [5, с. 240]. При этом К.В. Давыдов отмечает, российскому административному праву свойственен феномен усложнения стадии возбуждения ввиду необходимости совершения дополнительных процессуальных действий хорошо знаком.

Административное производство по осуществлению государственного контроля

Согласно ст. 57 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ о государственном контроле) основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением случаев, указанных в ч. 2 ст. 57 ФЗ о государственном контроле, может быть:

1) наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров;

2) наступление сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в план проведения контрольных (надзорных) мероприятий;

3) поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц;

4) требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

5) истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленного нарушения обязательных требований - в случаях, установленных ч. 1 ст. 95 ФЗ о государственном контроле;

6) наступление события, указанного в программе проверок, если федеральным законом о виде контроля установлено, что контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на основании программы проверок.

Установление обстоятельств в данном виде административного производства будет осуществляться посредством проведения контрольных мероприятий. Так, в соответствии со ст. 56 ФЗ о государственном контроле контрольные мероприятия проводятся во взаимодействии и без взаимодействия с контролируемым лицом. Взаимодействие с контролируемым лицом осуществляется при проведении следующих контрольных (надзорных) мероприятий:

- 1) контрольная закупка;
- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр;
- 6) документарная проверка;
- 7) выездная проверка.

Без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия (далее - контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия):

- 1) наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- 2) выездное обследование.

При этом следует понимать, что оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований контрольными (надзорными)

ми) органами не может проводиться иными способами, кроме как посредством контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, указанных в настоящей статье. Инспекционный визит, выездная проверка могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи.

© Спиридонов П.Е., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Спиридонов П.Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. - 2021. - № 3. - С. 309.
2. Сорокин В.Д. Избранные труды. - СПб.: Изд-во Р. Арасланова «Юрид. центр Пресс», - 2005. - 1086 с.
3. Каплунов А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности // Уголовно-исполнительное право. - 2017. - Т. 12. - № 4. - С. 495.
4. Каплунов А.И. Рогожкина Е.А. О стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с учетом положений теории правоприменения и теории административного процесса: Мат-лы межд. НПК. - СПб.: СПб университет МВД России, - 2017.
5. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис... д.ю.н.:12.00.14. - Н.-Новгород. - 2020. - 655 с.
6. Дрозд А.О. О некоторых вопросах стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. - 2015. - № 15-1. - С. 243-246.
7. Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административных правонарушениях // Административное право и процесс. - 2015. - № 4. - С. 14-19.
8. Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. - 2016. - № 4-2. - С. 73-78.



Сладкова Анастасия Вячеславовна,
*заместитель заведующего кафедрой
административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент*

**Подведомственность и подсудность дел
об административных правонарушениях
в области рынка ценных бумаг**

Аннотация: *В работе анализируются правила подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг. Особое внимание подведомственности Банка России по делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг. В статье дается анализ подсудности дел об административных правонарушениях, включая в области рынка ценных бумаг.*

Ключевые слова: *рынок ценных бумаг, подведомственность, подсудность, дела об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, Банк России, юрисдикционные полномочия.*

Подведомственность дел об административных правонарушениях означает отнесение рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении к ведению органа государственной власти, организации, должностного лица в соответствии с их компетенцией.

Согласно ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ: судьями (мировыми судьями); федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами

Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; Банком России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральными законами и другими органами.

Анализируя нормы 22 и 23 глав КоАП РФ, можно прийти к выводу о том, что в производстве по делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг законодатель определил особую роль суда и Банка России.

В настоящее время судья (мировой судья) в производстве по делам об административном правонарушении привлекает к административной ответственности виновных и осуществляет контроль за действиями и решениями юрисдикционных органов исполнительной власти, их должностных лиц, Банка России.

Применительно к вопросу подведомственности судьи дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг важно отметить, что согласно ч. 11 ст. 15.23.1 КоАП РФ судья имеет исключительную подведомственность только за незаконный отказ в созыве или уклонение от созыва общего собрания участников общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью, а равно нарушение требований федеральных законов к порядку созыва, подготовки и проведения общих собраний участников обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью, которое влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей.

Судья (мировой судья) имеет альтернативную подведомственность в том случае, если уполномоченный орган (должностное лицо) передает ему на рассмотрение дело об административном правонарушении. Если в административно-правовой норме была предусмотрена альтернативная санкция, предусматривающая несколько видов наказаний, и уполномоченный орган (должностное лицо) считает, что в данной ситуации предупреждение или административный штраф, которые они только и полномочны назначать, не будут эффективными в отношении правонарушителя, то в соответствии с ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ он передает дело на рассмотрение судьи (мировому судье).

В Постановлении Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 подчеркивается, что при подготовке дела судье следует установить, от-

носится ли к его компетенции рассмотрение данного дела, а также обстоятельства, указанные в данном Постановлении.

Безусловно, судья (мировой судья) применяет такие виды наказаний, как предупреждение и административный штраф. Однако, куда больше юридических составов за административные правонарушения в области рынка ценных бумаг предусмотрено в альтернативной подведомственности судьи по применению такого вида административного наказания как дисквалификация. Этот вид наказания достаточно часто встречается в санкциях за административные правонарушения в области рынка ценных бумаг. Соответственно, согласно ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ судья рассматривает административные правонарушения в анализируемой области, если Банк России передает ему дело на рассмотрение.

Банк России уполномочен назначать только предупреждение и административный штраф, а также принудительные меры административно-процессуального обеспечения, предусмотренные главой 27 КоАП РФ. Нельзя забывать, что Банк России применяет меры принуждения не только к профессиональным участникам рынка ценных бумаг, но в отношении кредитных организаций, а также к другим субъектам. Также следует помнить, что меры административной ответственности вправе применять суды по ряду юридических составов за совершение административных правонарушений в области рынка ценных бумаг, а также они могут применять некоторые меры процессуального обеспечения. Например, в санкциях многих частей ст. 15.29 КоАП РФ «Нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов» предусмотрен такой вид наказания, как дисквалификация, но эту санкцию может применить исключительно суд. Согласно ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 - 7, 9, 10, 10.2 и 11 статьи 15.29 КоАП РФ рассматриваются судьями в случаях, если

орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье [1, с. 15].

Важными юрисдикционными полномочиями законодатель наделил Банк России в 2013 году, когда ему были переданы государственные полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков в связи с ликвидацией Федеральной службы по финансовым рынкам. Правовой основой такой передачи является Федеральный закон от 23 июля 2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

Изучение правового статуса Банка России также являлось предметом многочисленных исследований. Основная проблема правового статуса Банка России заключается в том, что он, являясь публично-правовым институтом, одновременно имеет ярко выраженный гражданско-правовой статус, непосредственно закрепленный в 2014 г. в Гражданском кодексе РФ [2, с. 15].

Как указывается в литературе, правовое положение Банка России как организации, наделенной государственными полномочиями, включает в себя несколько элементов, к которым можно отнести конституционно-правовой статус (осуществление в соответствии со ст. 75 Конституции РФ денежной эмиссии, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; взаимоотношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления); финансово-правовой статус (управление золотовалютными резервами; установление валютных курсов; кредитование банков; обслуживание счетов бюджетов бюджетной системы РФ и другие), административно-правовой статус и гражданско-правовой статус (управление имуществом) [3, с. 36].

Ученые, характеризуя административно-правовой статус Банка России, по-разному подходят к классификации групп его полномочий. По мнению профессора А.Б. Агапова в деятельности Банка России выделяются следующие группы полномочий, характеризующих его административно-правовой статус:

1) полномочия, отнесенные к исключительному ведению Банка России. К ним относятся лицензирование деятельности кредитных организаций, а также лицензирование осуществляемых ими банковских операций. Банк России принимает решения о государственной регистрации кредитных организаций, регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями, выдает, приостанавливает и отзывает разрешения валютным биржам на организацию покупки и продажи иностранной валюты;

2) полномочия, осуществляемые Банком России самостоятельно, наряду с федеральными министерствами, и иными органами (например, при осуществлении валютного регулирования и валютного контроля);

3) полномочия, реализуемые Банком России по согласованию с Правительством РФ, иными федеральными органами исполнительной власти или по их поручению (императивные полномочия). Руководствуясь предписаниями указанных органов, Банк России представляет интересы России во взаимоотношениях с центральными банками иностранных государств, а также в международных валютно-финансовых организациях, в частности Банк России по поручению Правительства РФ передает международным финансовым организациям соответствующую информацию (ст. 57 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [4, с. 371-372].

В литературе указывается, что государственные полномочия (функции) Банка России можно объединить в три основные группы:

1) разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики;

2) банковское регулирование и банковский надзор;

3) применение мер принуждения к кредитным организациям, которые прямо предусмотрены законодательством Российской Федерации: нормами Закона о Банке России, закона «О Банках и банковской деятельности» (ст. 19), КоАП РФ (ст. 15.26, 15.27), что является неотъемлемой функцией банковского надзора [5, с. 36].

В соответствии с ч. 1 ст. 23.74 КоАП РФ Банк России рассматривает дела об административных правонарушениях за нарушение законодательства о рынке ценных бумаг (ст. 15.17 – 15.22, чч. 1-10 ст. 15.23.1, ст. 15.24.1, чч. 2-6 ст. 15.26.1, чч. 1-3 ст. 15.27, ст. 15.28-15.31, 15.35 КоАП РФ), нарушение законодательства Российской Федера-

ции о микрофинансовой деятельности (ст. 15.26.1 КоАП РФ), нарушение ломбардом законодательства Российской Федерации (ст. 15.26.2 КоАП РФ), непредставление информации в Банк России (статья 19.7.3 КоАП РФ) и других. При этом, следует отметить, что количество административных правонарушений, рассматриваемых Банком России, имеет тенденцию к увеличению.

Согласно ч. 2 ст. 23.74 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях от имени Банка России вправе:

1) Председатель Центрального банка Российской Федерации, его заместители, руководитель территориального учреждения Центрального банка Российской Федерации, его заместители - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 ст. 23.74 КоАП РФ;

2) руководители структурных подразделений Центрального банка Российской Федерации, их заместители, в компетенцию которых входят вопросы в области надзора и контроля в сфере финансовых рынков (за исключением банковской деятельности), - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.53 - 5.55, статьей 13.11.3 (в пределах своих полномочий), частями 1, 3 и 4 статьи 13.25, частями 1 и 1.1 статьи 14.4.1, частями 1 - 5 и 7 - 9 статьи 14.24, статьями 14.29, 14.30, частями 1 - 3 статьи 14.52 (если указанные правонарушения совершены саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка), статьями 14.52.2, 15.17 - 15.22, частями 1 - 10 статьи 15.23.1, статьей 15.24.1, частями 2 - 4, 6 статьи 15.26.1, частью 1 статьи 15.26.2 (за исключением ограничения времени работы), статьями 15.26.3 - 15.26.5, частями 1 - 3 статьи 15.27 (за исключением административных правонарушений, совершенных кредитными организациями, должностными лицами кредитных организаций, сотрудниками кредитных организаций, указанными в примечании 2 к статье 15.27), статьями 15.28 - 15.31, 15.34.1, 15.35, 15.38, статьей 15.48 (в пределах своих полномочий), частями 9 и 9.1 статьи 19.5, статьей 19.7.3 КоАП РФ.

Помимо прочего, имеется Приказ Банка России от 10.09.2020 № ОД-1472 «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и об отмене отдельных приказов Банка России» [6]. К ним относятся, к примеру, руководители территориальных учреждений Банка России, руководитель Службы по защите прав потребителей и обеспечению

доступности финансовых услуг, директор Департамента инвестиционных финансовых посредников, директор Департамента корпоративных отношений, директор Департамента инфраструктуры финансового рынка и их заместители и другие.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что Банк России наделен широчайшими государственными полномочиями и реализует методы государственного управления, в том числе административное принуждение в области рынка ценных бумаг [1, с. 13].

При рассмотрении дел об административных правонарушениях судами, необходимо определять не только подведомственность, но и подсудность.

В словаре Д.Н. Ушакова «подсудность» определяется как круг дел, относящихся к ведению какого-нибудь судебного учреждения [7]. Подсудность в производстве по делам об административных правонарушениях определяет какой судебный орган должен рассматривать дела о конкретных административных правонарушениях.

По общему правилу, подсудность дел об административных правонарушениях мировым судьям определяется путем исключения категории дел, отнесенных к компетенции районных, военных и арбитражных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). В остальных случаях дела об административных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями.

Судьями гарнизонных военных судов рассматриваются дела об административных правонарушениях, указанных в чч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ (например, за незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37), за нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом (ст. 17.17), и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы.

Дела об административных правонарушениях, указанных в чч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, дела об административных правонарушениях, совершенных сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятель-

ности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, рассматриваются судьями районных судов.

Решение о проведении административного расследования принимается в виде определения должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Перечень административных правонарушений, рассматриваемых арбитражными судами, является исчерпывающим и указан в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ. Вместе с тем, применительно к делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, более актуально говорить о роли арбитражных судов на стадии пересмотра вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Следует обратить внимание на то, что при определении подсудности необходимо также учитывать закрепленные в ст. 29.5 КоАП РФ правила о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях. В ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ закреплено общее правило, в соответствии с которым дело рассматривается по месту совершения правонарушения. В случаях, предусмотренных международным договором, дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, если местом его совершения является территория другого государства.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, - место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со ст. 54 ГК РФ. Вместе с тем подсудность дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены (под «з» п. 3 Постановления ВС РФ от 24.03.2005 № 5).

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что правила подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг являются важными, так как в случае нарушения этих правил будут присутствовать основания для отмены ранее вынесенных постановлений по этим делам.

© Сладкова А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сладкова А.В. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг : монография. — Москва : Проспект, 2021. С.15
2. Цит. по: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. 448 с.
3. Цит. по: Мигачев А.Ю. Административно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации (Банка России) / Мигачев Ю.А., Михачев А.Ю., Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями: учебное пособие. — Москва: Проспект, 2021. С. 36.
4. Агапов А.Б. Административно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации // Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020 С. 371-372.
5. Цит. по: Мигачев А.Ю. Административно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации (Банка России) / Мигачев Ю.А., Михачев А.Ю., Шамрин М.Ю. Административно-правовой

статус организаций, наделенных государственными полномочиями: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2021. С. 36.

6. «Вестник Банка России». № 7. 10.02.2021 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Толковый словарь Ушакова // URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=51690> Дата обращения – 26.01.2024.



Евсикова Елена Витальевна,
*доцент кафедры
административного и финансового права -
начальник отдела организации научной и
редакционно-издательской деятельности
Российского государственного университета правосудия
(Крымский филиал),
кандидат юридических наук*

Цифровизация административно-юрисдикционной деятельности: современные реалии и перспективы

Аннотация: в статье раскрываются особенности цифровизации административно-юрисдикционной деятельности субъектов публичных полномочий при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. В ходе исследования выявляются положительные аспекты цифровой трансформации производства по делам об административных правонарушениях, а также основные проблемы и недостатки изучаемого явления. На основе проведенного анализа автором выносятся предложения по оптимизации внедрения цифровых инструментов в административно-юрисдикционную деятельность субъектов публичной полномочий.

Ключевые слова: цифровая трансформация, административные правонарушения, производство, административно-юрисдикционная деятельность.

Применение цифровых инструментов в рамках эффективной реализации функций и задач государственного управления сегодня является насущностью потребностью, что обусловлено объективными причинами развития всей системы государственного управления, которая в условиях глобальной цифровой трансформации все больше наращивает цифровые формы осуществления своей деятельности, не меняя при этой самой сути публичных правоотношений.

Однако, изучение ключевых аспектов цифровизации административно-юрисдикционной деятельности требует отдельного научного и теоретического осмысления, изучения положительного и отрицательного опыта правоприменительной практики, выявления и определения дальнейших перспектив развития и путей усовершенствования такой деятельности, которая нуждается в формировании нормативно-правовых основ своего существования и функционирования [1].

Поскольку, цифровизация, стремительными темпами ворвавшаяся в нашу действительность, кардинальными темпами меняет и преобразует все сферы государственной и общественной жизни, остро обнажая существующие сегодня проблемы, определяя векторы дальнейшего развития и выдвигая на первый план необходимость решения вопросов обеспечения качественного нормативно-правового урегулирования, обеспечения и защиты мерами государственного принуждения прав, свобод и законных интересов участников публичных правоотношений [2].

При этом, несмотря на бурные темпы цифрового развития всех сфер государственной и общественной жизни, цифровизация административно-юрисдикционной деятельности путем проб и ошибок только проходит этап своего становления, постепенно и фрагментарно внедряясь в сферу административно-деликтных правоотношений.

В этой связи, следует отметить, что цифровизация административно-деликтной деятельности происходит одновременно с модернизацией и реформированием всего административно-деликтного законодательства [3; 4; 5], когда решается вопрос о том, каким путем мы пойдем дальше: путем модернизации и усовершенствованию существующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) или путем разработки и принятия нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, или двух новых Кодексов – Материального КоАП РФ, который будет состоять из Общей и Особенной частей, содержащей только виды составов административных правонарушений, и Процессуального КоАП РФ, который будет регламентировать процессуальные аспекты производства по делам об административных правонарушениях [6].

В развитие данной идеи научная мысль пошла еще дальше, заложив идею о необходимости принятия Административного процессу-

ального кодекса РФ, объединяющего все административно-процессуальные нормы [7].

Как видим, на сегодняшний день указанные противоречия, как в научной среде и среде практиков не утихают, а количество административных правонарушений с каждым годом увеличивается, что свидетельствует о динамике административно-деликтной ситуации в нашей стране в целом и требует принятия радикальных мер по стабилизации ситуации в административно-деликтной сфере правоотношений.

Так, согласно статистических данных Судебного Департамента при Верховном Суде РФ, в первом полугодии 2023 г. в суды общей юрисдикции Российской Федерации поступило 3 182 008 дел об административных правонарушениях, из них возвращено для устранения недостатков – 245 892 дела, всего рассмотрено 3 114 505 дел, привлечено к административной ответственности 2 557 901 лицо, всего наложено штрафов по вынесенным постановлением – 38 154 183 275 руб., всего взыскано принудительно или уплачено добровольно – 2 931 424 057 руб. [8].

Вместе с тем, в 2022 г. в суды общей юрисдикции Российской Федерации поступило 7 257 106 дел об административных правонарушениях, из них возвращено для устранения недостатков – 565 563 дела, всего рассмотрено 7 381 293 дела, привлечено к административной ответственности 6 064 298 лиц, всего наложено штрафов по вынесенным постановлением – 80 340 834 585 руб., всего взыскано принудительно или уплачено добровольно – 18 470 484 095 руб. [9].

В то же время, в 2021 г. в суды общей юрисдикции Российской Федерации поступило 8 928 361 дело об административных правонарушениях, из них возвращено для устранения недостатков – 775 633 дела, всего рассмотрено 8 908 201 дело, привлечено к административной ответственности 7 364 866 лиц, всего наложено штрафов по вынесенным постановлением – 79 467 084 435 руб., всего взыскано принудительно или уплачено добровольно – 9 789 764 192 руб. [10].

При этом, в 2020 г. в суды общей юрисдикции Российской Федерации поступило 7 678 183 дело об административных правонарушениях, из них возвращено для устранения недостатков – 645 976 дела, всего рассмотрено 7 544 381 дела, привлечено к административной ответственности 6 226 721 лицо, всего наложено штрафов по выне-

сенным постановлением – 59 269 356 041 руб., всего взыскано принудительно или уплачено добровольно – 7 723 732 972 руб. [11].

Как видим, анализ статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ показывает, что административно-деликтная ситуация в Российской Федерации остается на стабильно высоком уровне, без учета региональной статистики по делам об административных правонарушениях, рассмотренных органами публичной власти, административными комиссиями и комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также без учета определенного процента латентности.

В связи с чем, цифровизация административно-юрисдикционной деятельности, в целом, позволит повысить ее качество и эффективность, что, в конечном итоге, будет способствовать предупреждению совершения административных правонарушений и стабилизации административно-деликтной ситуации на уровне субъектов РФ и Российской Федерации в целом.

Вместе с тем, первые шаги в направлении цифровизации административно-юрисдикционной деятельности были сделаны еще в 2007 году путем внедрения административной ответственности «за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, что привело к упрощению выявления административных правонарушений в области дорожного движения и привлечению виновных лиц к ответственности, пополнению государственного бюджета за счет уплаты соответствующего штрафа, поскольку протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление выносится без участия лица в отношении которого возбуждено дело, виновным признается собственник транспортного средства, если он не оспаривает постановление и не докажет обратное, т.е. свою невиновность, что, по факту, означает возложение бремя доказывания на лицо, которое привлекается к административной ответственности» [12].

Как показывает практика, ускоренная процедура значительно упрощает и ускоряет осуществление производства по делам об административных правонарушениях, позволяет переложить значительный объем работы на искусственный интеллект – машину, которая работает по заданной программе, что, с одной стороны, позволяет выполнить значительный объем работ при наименьших затратах, повысить эффективность пополнения бюджета, т.е. достижения исполнения административного наказания, назначенного правонарушителю, однако, с другой, приводит к размыванию принципа презумпции невиновности, который в условиях цифровизации административно-деликтной деятельности трансформировался из абсолютного в относительный, т.е. процесс доказывания лицом своей невиновности переносится на стадию обжалования, когда, по факту, лицу уже назначено наказание, предусматривая тем самым объективное вменение, что недопустимо в рамках публично-правовых отношений [13].

Кроме того, данный порядок не лишен недостатков, поскольку административное правонарушение должно быть зафиксировано специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, имеющими функции фото и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото и киносъемки, видеозаписи, а субъект административной юрисдикции не всегда может определить относится ли техническое средство к специальным техническим средствам, предусмотренным ст. 26.8 КоАП РФ, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку.

При этом, цифровизация административно-юрисдикционной деятельности состоит из двух компонентов, с одной стороны, закрепляя отдельные цифровые инструменты, способные в дальнейшем создать основу для цифровизации производства по делам об административных правонарушениях, с другой, путем введения отдельными субъектами публичной власти производства по делам об административных правонарушениях, которые подведомственны им (Центральный Банк РФ, Федеральная таможенная служба РФ) [14].

Таким образом, сегодня, законодатель преимущественно идет первым путем поэтапно и фрагментарно внедряя цифровые инструменты в административно-юрисдикционную деятельность субъектов публичной власти, что проявляется путем появления в КоАП РФ новых норм, предусматривающих дополнительные возможности осу-

ществления правосудия путем использования цифровых инструментов.

Например, к средствам извещения лиц, участвующих в деле, КоАП РФ относит заказное письмо с уведомлением о вручении, повестку с уведомлением о вручении, телефонограмму или телеграмму, а также факсимильную связь или иные средства связи и доставки, обеспечивающие фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату, т.е. перечень средства извещения не является исчерпывающим, вместе с тем, в условиях цифровой трансформации административно-юрисдикционной деятельности должен быть доработан и конкретизирован, поскольку, конкретные требования к тому, что понимается под «иными средствами связи» отсутствует и создает возможности для расширительного толкования, необходимо унифицировать и конкретизировать тот смысл, который вкладывает в понимание «иные средства связи» законодатель.

Так, Верховный Суд РФ, ссылаясь на то, что КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений для такого извещения отмечает, что оно может осуществляться путем любых доступных средств связи, которые дают возможность проконтролировать получение информации лицом, которому она адресована, в том числе, путем СМС-сообщения (в случае получения согласия от лица, участвующего в деле, на уведомление таким способом) [15].

Вместе с тем, Проект Процессуального КоАП РФ предусматривает возможность извещения путем Единого портала государственных и муниципальных услуг, что, в случае регистрации лица на таком портале, создаст дополнительные возможности к извещению, информированию, получению копий всех процессуальных документов в электронном виде.

Таким образом, цифровизация административно-юрисдикционной деятельности должна идти путем закрепления в КоАП РФ конкретизированного перечня средств для информирования (извещения) лиц, участвующих в деле о времени, дате и месте судебного заседания, дополнив его возможностью извещения путем СМС-сообщений или информирования на электронный адрес лица, в случае получения согласия от лица на получение извещений таким путем, а также дополнительного извещения путем Единого портала государственных и муниципальных услуг при условии регистрации

лица на данном портале, что создаст дополнительные гарантии обеспечения процессуальных прав лиц, участвующих в деле.

Кроме того, следует иметь в виду, что сегодня, как правило, копии процессуальных документов направляются по почте заказным письмом с уведомлением, то, в случае задержки почтовой отправки, невозможности вручения письма адресату по указанному адресу и т.д., создает дополнительные препятствия для реализации лицом, участвующих в деле, своих процессуальных прав, в том числе на получении копии судебного решения и обжалования.

В свою очередь, действующий КоАП РФ предусматривает возможность направления для исполнения вынесенного постановления в форме электронного документа «(в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия), подписанного судьей, лицом, председательствующим на заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» (п. 5.1 ст. 29.10 КоАП РФ).

Кроме того, в случае вынесения решения по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, зафиксированных специальными техническими средствами, такое постановление подлежит оформлению в электронной форме (форме электронного документа) и подписывается вынесшим его должностным лицом усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (п. 6 ст. 29.10 КоАП РФ).

По смыслу ст. 29.12 КоАП РФ, определение по делу об административном правонарушении составляется только в письменной форме на бумажном носителе и подписывается судьей, председательствующим судьей или должностным лицом, вынесшим определение.

Однако, ни действующий КоАП РФ, ни проект Процессуального КоАП РФ не предусматривают возможность получения лицом в электронной форме копии решения, подписанной вынесшим ее должностным лицом усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, путем направления ее такому лицу на электронный адрес лица (при условии получения согласия получения копии решения та-

ким способом) и через Единого портала государственных и муниципальных услуг (при условии регистрации лица на данном портале).

При этом, жалоба на решение по делу об административном правонарушении, зафиксированном специальными техническими средствами «может быть также подана в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью либо простой электронной подписью, ключ которой получен в соответствии с правилами использования простой электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг либо посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"». Однако, такая возможность может быть предоставлена лицу только в случае наличия у суда соответствующей технической возможности принять жалобу в такой форме, что, с учетом того, что не все судебные учреждения могут модернизировать свои технические средства и обеспечить прием жалоб в электронной форме, а также частые хакерские атаки и сбои в работе электронных систем и сети Интернет, невозможность обеспечить надлежащую безопасную работу соответствующих программ и баз данных, обеспечивающих работу судов, ставит под угрозу реализацию прав лиц, участвующих в деле об административном правонарушении, на подачу жалобы в электронной форме, что в условиях тотальной цифровизации и цифровой трансформации, а также ориентации на достижение «цифровой зрелости» [16] ставит перед нами вопрос о пределах цифровизации административно-юрисдикционной деятельности субъектов публичных полномочий на современном этапе и поиске баланса между привычным нам «традиционным» порядком осуществления производства по делам об административных правонарушениях и цифровым производством по делам об административных правонарушениях, направленного на обеспечение и соблюдение гарантированных законодательством прав, свобод и интересов лиц, участвующих в деле об административном правонарушении.

© Евсикова Е.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Рукавишников И.В. В Совете Федерации обсудили перспективы внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. [Дата размещения ресурса: 20 мая 2022 года]. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://council.gov.ru/events/committees/135797/>.
2. Евсикова Е.В. Актуальные проблемы охраны и защиты прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях в условиях цифровизации / Е.В. Евсикова // Сборник статей по результатам II международной научно-практической конференции «Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве». // под ред. Е.В. Евсиковой, И.В. Хмиль - г.Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2023. Т.1. – С. 45-52.
3. Евсикова Е.В. Актуальные проблемы усовершенствования административно-деликтного законодательства / Е.В. Евсикова // Общество, право, правосудие: проблемы и тенденции развития / Э.И. Аралов, В.А. Болдырев, Д.К. Гончаров [и др.]. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Ритм», 2022. – 225 с.
4. Старостин С.А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности /С.А. Старостин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - № 2. – 2014. – С. 18-25.
5. Соловей Ю.П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании / Ю.П. Соловей // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - № 2. – 2014. – С. 56-63.
6. Старилов Ю.Н. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. - № 2. – С. 14-41.
7. Татаров Л.А. Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Pro et contra / Татаров Л.А. // Закон и право. – 2020. - № 7. – С. 185-187.
8. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрис-

дикции и мировых судей за первое полугодие 2023 года; Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7041>.

9. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год; Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645>.

10. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год; Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>.

11. № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год; Данные судебной статистики. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=5671>.

12. Евсикова Е.В. Производство по делам об административных правонарушениях в условиях цифровизации: современные реалии и перспективы развития / Е.В. Евсикова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2023. – Т. 9. - № 2. – С. 122-135.

13. Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. - 2014. - № 9. - С. 39-44.

14. Шурухунова Д.Н. Основные направления внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации / Д.Н. Шурухунова // Вестник Московского университета МВД России. – 2022. - № 5. – С. 310-313.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

16. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».



Федорова Татьяна Васильевна,
*доцент кафедры
административного права и процесса им.Н.Г.Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент,
судья в отставке*

О состязательности в административном судопроизводстве по делу об административном правонарушении

Аннотация: *в статье автор полемизирует о важности принципа состязательности в административном судопроизводстве по делу об административном правонарушении. Научность публикации подтверждается анализом правоприменительных позиций относительно возможности состязательности при отсутствии законодательного закрепления соответствующих процедур. Выводы о необходимости введения состязательного процесса по делам об административном основываются на сущности состязательности и ее правовых последствиях, которые должны приводить к балансу публичных и частных прав и интересов. Имеющиеся в практике судей правоприменительные подходы по легализации состязательного процесса не имеют поддержки у вышестоящих судов, поскольку 25 глава КоАП РФ, кроме прокурора, не закрепила участника производства, имеющего возможность состязаться с лицом, в отношении которого ведется производство. В итоге суды и де-юре и де-факто продолжают административное преследование, тем самым выполняя несвойственную правосудию функцию.*

Ключевые слова: *доказывание, фактические данные, состязательность, участник производства, должностное лицо, прокурор.*

В Российской Федерации согласно ч.3 ст. 123 Конституции РФ реализуется состязательная модель административного судопроизводства, следовательно законодатель должен обеспечить наличие целого ряда процессуальных гарантий, обеспечивающих равноправное

состязание участников судопроизводства. Это гарантия. А имеется ли принцип состязательности во всем арсенале административного судопроизводства де-юре – большой вопрос.

Уже практически бесспорный факт, что административное судопроизводство осуществляется не только по правилам КАС РФ, но и АПК РФ (25 глава), а также процессуальных норм, регламентирующих порядок деятельности судей при разрешении дел об административных правонарушениях [2, С. 34-41].

Даже краткий анализ статей КАС РФ однозначно указывает, что состязательность по данному процессуальному кодексу обеспечена детальным указанием законодателя о сущности и содержании состязательного процесса, который реализуется с возможностью активной роли суда (см. ст.14).

Положения АПК РФ (25 глава), направленные на цели административного судопроизводства, также опираются на состязательность участников производства, но без возможности использования судом активной роли (см. ст.9).

Тщательный аналитический обзор положений КоАП РФ первоначально приводит к выводу, что о состязательности законодатель вообще не задумывался при формировании процессуальных норм. На это указывает не только отсутствие статьи, в которой бы упоминался хотя бы формально данный принцип, но и в 25 главе КоАП РФ нет потенциального участника производства, с которым бы мог состязаться главный «конфигурант» производства – лицо, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении [1, С. 38-44].

Поскольку смысл состязательного процесса заключается в активной роли сторон и пассивной роли суда (за исключением некоторых положений КАС РФ) при сборе доказательств, то судьи стали отыскивать любую возможность для введения должностного лица в административный процесс. Иными словами, нужно было найти способ, при котором появятся стороны состязательного процесса, где именно эти субъекты доказывают те факты, на которые они ссылаются как на основание своих требований и возражений.

В первую очередь судьи попытались обеспечить себе возможность быть действительно независимыми и сбросить с себя бремя «продолжателей» административного преследования. В результате различных интерпретаций в производстве по делу об административном правонарушении появился прообраз искаженного, но все же со-

стяжательного судебного процесса — своего рода соревнование между сторонами, победой в котором считается благоприятное судебное решение.

Так, потенциальная возможность участия в судебном разбирательстве должностного лица, уполномоченного на составление протокола об административном правонарушении или рассматривать дело в досудебном порядке, позволила судьям сформировать различные подходы по легализации правового статуса данного должностного лица как квази-участника судопроизводства.

Например, наличие материального состава, по которому орган административной юрисдикции имеет гипотетическую возможность взыскания имущественного ущерба, причиненного противоправным поведением лица, в отношении которого введется производство по делу об административном правонарушении, предоставило возможность судам оформлять данных должностных лиц как потерпевших по ст. 25.2 КоАП РФ. Однако данный подход не нашел одобрения в решениях вышестоящих судов. Кроме того, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 N 3180-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грибовского Дмитрия Павловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации", разрешение вопроса о том, является ли лицо потерпевшим по такому делу, не может осуществляться формально, в каждом конкретном случае должны быть проверены обстоятельства причинения административным правонарушением определенного вреда конкретному лицу. Следовательно, за счет статуса потерпевшего состязательность в производстве по делу об административном правонарушении не смогла реализоваться.

Разъяснение Верховного Суда РФ относительно статуса должностного лица говорит о том, что должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, не вошли в перечень субъектов главы 25 КоАП РФ, следовательно, данные должностные лица не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях. Как следствие, должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, не вправе ходатайствовать о чем-либо, заявлять отводы, требовать права на ознакомление с протоколом судебного заседания и другое. Данным лицам предоставлено

только право обжалования по ст. 30.1 КоАП РФ. Таким образом, возможность пополнить доказательственную базу за счет показаний должностных лиц, получаемых по правилам оформления свидетельских показаний, не дает возможность считать их свидетелями в силу их прямой заинтересованности в исходе дела, равно как и свидетель априори не может состязаться с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Суды, пытаясь реализовать конституционное положение о состязательной модели административного судопроизводства, не нашли ничего лучше, как разъяснять должностным лицам положения ст. 25.11 КоАП РФ, которые определяют правовой статус прокурора по делу об административном правонарушении. Таким способом пошло применение аналогии «административного обвинителя». Однако возможности прокурора участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях обусловлены правовым статусом органов прокуратуры. И этот статус не может быть применен ко всем другим должностным лицам органов административной юрисдикции.

Вместе с тем, согласно ч.3 ст.35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Это позволило судам привлекать по своему усмотрению прокуратуру по делам об административных правонарушениях, имеющих грубый характер. Правда в административном законодательстве нет формального определения грубых административных правонарушений. В этой связи используются теоретические разработки ученых-административистов. Например, судьи считают грубыми административными правонарушениями - правонарушения в области дорожного движения, совершенные лицами в состоянии опьянения, а равно сопряженные с невыполнением водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Более того, разработчики Проекта Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях также предусмотрели возможность состязательности по усмотрению суда. Так, в ст. 2.11 Проекта Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях регламентируется, что

при необходимости участие должностных лиц (возбудивших дело об административном правонарушении и (или) вынесших постановление по делу об административном правонарушении) в рассмотрении, пересмотре дела об административном правонарушении может быть признано обязательным судом, органом, должностным лицом, рассматривающим (пересматривающим) дело об административном правонарушении.

Тот факт, что в правовой природе появился Проект Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях говорит о востребованности научной мысли и правоприменительных подходах в законотворчестве. Вместе с тем наличие пробелов и коллизий в административном законодательстве об административной ответственности заставляет задуматься о целесообразности внесения изменений в действующий КоАП РФ, касающихся производства по делам об административных правонарушениях, проводимого в судебном порядке, предусмотрев право должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, участвовать в судебном заседании, пользоваться правами и обязанностями, установленными КоАП РФ, заявлять ходатайства и отводы, обжаловать судебные акты (включая промежуточные решения). Данное нововведение поставит должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, в равное положение с другими участниками судебного разбирательства, позволит собирать необходимый доказательственный материал в полном объеме, гарантирует состязательность и поможет планомерно провести процесс доказывания по делу об административном правонарушении.

© Федорова Т.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Зюзин В.А., Федорова, Т. В. Характерные особенности доказывания по судебным административным делам в условиях состязательности участников разрешаемого дела// Административное право и процесс. – 2023. – № 8. С.38-44.
2. Стахов А.И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 34-41.



Бирмамитова Светлана Альбертовна,
*старший преподаватель кафедры
административного и финансового права
юридического факультета Академии ФСИИ России,
кандидат юридических наук*

Некоторые вопросы рассмотрения обращений граждан органами публичной власти

Аннотация: *в статье рассмотрены актуальные вопросы, возникающие при рассмотрении обращений граждан в органах публичной власти. Автором анализируются причины увеличения количества обращений. Особое внимание уделяется такому явлению, как «отписка» и формы ее проявления. На основе проведенного исследования автором предложены пути разрешения имеющихся недостатков, путем усиления контроля со стороны вышестоящих органов за качеством рассмотрения обращений граждан.*

Ключевые слова: *органы публичной власти, обращение граждан, ответ, органы исполнительной власти, ответ на обращение граждан.*

В настоящее время наблюдается тенденция увеличения количества обращений граждан в органы исполнительной власти. На наш взгляд, это не связано с ростом фактов нарушений прав граждан, а прежде всего, с доступностью форм взаимодействия органов публичной власти с гражданами. Например, в центральном аппарате Федеральной налоговой службы России за период с 1 января по 30 сентября 2023 года на рассмотрении находилось 54 566 обращений, из них только 10% составляли жалобы на действия (бездействия) должностных лиц. Обращения преимущественно поступали посредством электронного сервиса «Обратиться в ФНС России» – 36 244 обращения (66 % от общего числа) [1, с. 1]. Зачастую обращения содержат письменные и устные предложения, заявления. Как отмечается в обзорах органов публичной власти, основной тематикой обращений граждан в

2023 году выступает обеспокоенность текущей ситуацией в стране и непонимание курса дальнейшего экономического развития, продолжающаяся адаптация к введенным недружественными иностранными государствами санкциям [2, с. 1.]. Таким образом, приоритетно граждане используют обращение как форму своего участия в управлении делами государства, субъектов Федерации и муниципальных образований. Как правило, обращения рассматривают сотрудники органа исполнительной или муниципальной власти, в компетенцию которого входит разрешение поставленных вопросов. При этом рост поступающих обращений никак не повлиял на увеличение штатов сотрудников. В связи с этим отмечается нехватка компетентных специалистов в государственных органах и органах местного самоуправления для того, чтобы принять, рассмотреть по существу и ответить на такое большое количество обращений [3, с.6]. Более того, не все служащие компетентны в вопросах рассмотрения обращений граждан: не знакомы с нормами действующего законодательства, не владеют технологией работы с ними. Решетова А.А. связывает это с отсутствием возможности обучения и повышения квалификации специалистов по работе с обращениями граждан на местах, повышения уровня грамотности и компетентности госслужащих в решении вопросов, поставленных в обращениях [4, с. 302]. В результате возросшей загруженности и отсутствия компетентности наблюдается формальный подход государственного или муниципального служащего к институту обращений граждан. Так гражданин, направивший обращение в орган власти, в большинстве случаев получает «отписку», то есть неполные неаргументированные ответы или ответы не по существу вопроса, вместо конструктивно решенной проблемы. Это значительно подрывает доверие граждан к институту обращений и государству в целом.

В письме ФНС России от 12 августа 2019 г. №т ЕД-4-2/15891 «О рассмотрении обращений и предоставления заключений по поручениям ФНС России» названы следующие виды «отписок»:

1. Однотипные ответы с перечислением норм законодательства.
2. Непредставление сведений со ссылкой на налоговую тайну.
3. Отсутствие ответа на вопросы в связи с требованием представить документы, которые итак имеется у налоговых органов.

Помимо указанных видов, учёный Глухов Е.А. к «отпискам» также относит ответы на обращения, в содержании которых имеется:

1. Подмена предмета заявления или жалобы.
2. Подмена качества проверки доводов обращения качеством проведенных мероприятий.
3. Подмена основных доводов заявителя второстепенными.
4. Несоответствие выводов ответа установленным актам.
5. Рекомендация обратиться в другой орган исполнительной власти [5, с.534].

Зарождению «отписок» способствовало отсутствие требований в законодательстве, предъявляемых к ответу на обращение. Так, в соответствии с п.4 ст.10 Федерального закона от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ответ на письменное обращение гражданина должно быть дано в письменной форме. Ответ в данном случае оформляется на официальном бланке государственного органа с указанием реквизитов данного органа или должностного лица, в чью компетенцию входит решение вопросов, указанных в обращении. На сегодняшний день, в законе не содержится требований относительно формы или содержания письменного ответа и единственным требованием в данном случае будет то, что ответ должен быть дан по существу заявленного вопроса [6, с. 1358]. Последствием такого упущения является то, что гражданину вместо ожидаемой информации или реального решения его проблемы даются лишь отсылки к законам, никак не помогающие ему в решении существующей проблемы [7, с. 66].

В целях искоренения «отписок», некомпетентных ответов государственных и муниципальных служащих на обращения граждан, на наш взгляд, органам публичной власти необходимо организовать:

1. Обеспечение обучения работниками технологии рассмотрения обращений до возложения на них подобной функции.
2. Равномерное распределение нагрузки между сотрудниками органов государственной и муниципальной власти по рассмотрению обращений.
3. Осуществление постоянного контроля руководителями за проверочными мероприятиями и их результатами.
4. Проведение регулярных аналитических проверок со стороны вышестоящих органов на предмет объективного и всестороннего рассмотрения обращений, с отражением аргументированной позиции, тщательного анализа доводов, приведенных в обращении.

5. Направление аналитических обзоров по результатам изучения собранных материалов по обращениям граждан в подведомственные органы и учреждения.

Также интерес представляет тот факт, что законодатель не регламентирует способ и порядок направления лицу ответа на его обращение, однако именно от этого момента в прямой зависимости находится вопрос практической реализации права на получение лицом письменного ответа.

Положительно в этом случае можно оценить содержание ряда подзаконных нормативно-правовых актов, например, некоторые документы Генеральной прокуратуры РФ направлены на восполнение указанного пробела в законодательстве. Так, в соответствии с п. 2.6.6 Приказа Генерального прокурора РФ № 450 от 29 ноября 2011 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» ответы на обращения, равно как на уведомления о переадресации обращений, должны пересылаться бандеролями или заказными письмами. Отсюда следует, что в случае, если гражданин направил обращение в органы прокуратуры, то порядок предоставления ответа на поступившее сообщение регламентирован весьма ясно и четко.

Одновременно с этим, далеко не во всех органах государственной власти данный вопрос надлежащим образом урегулирован ведомственными нормативными актами. Так, п. 4.3.4.4 Приказа Следственного Комитета России от 18 июля 2012 года № 40 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации» указывает, что заказными письмами и бандеролями с уведомлением и без него направляются документы, требующие письменного подтверждения почтовым отделением факта их рассылки и (или) получения адресатом.

Фактически отсутствие в приказе императивного требования о направлении писем с ответами на обращения гражданам заказной корреспонденцией приводит к тому, что получение гражданами указанных писем обеспечивается не во всех случаях, что нельзя оценить с положительной точки зрения [8, с.233]. В качестве причины данного обстоятельства может выступать как ненадлежащая работа почтовых отделений, так и ненадлежащая работа следственных органов, уполномоченных на подготовку ответа на соответствующие обращения.

Так, отсутствие обязательства направлять письма заказной корреспонденцией нередко порождает ситуацию, в рамках которой такие письма и не направляются гражданам вовсе. На этом фоне, в целях реализации прав граждан на обращение, а именно, получения ответа в письменной форме, целесообразно дополнить п. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ положением о том, что направлять ответы гражданам необходимо только заказной корреспонденцией.

Изученные вопросы, возникающие в процессе рассмотрения обращений граждан, являются далеко не единственными, на что неоднократно акцентировалось внимание ученых и правоприменителей. Однако все они требуют скорейшего решения, так как граждане, столкнувшись с некачественно исполненной государственной функцией, теряют веру в государство, в итак непростое время.

© Бирмамитова С.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Справка о работе с обращениями граждан и запросами пользователей информацией в центральном аппарате Федеральной налоговой службы за 9 месяцев 2023 года // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/appeals_citizens/13939370/ (дата обращения: 02.02.2024).

2. Обзор обращений граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России в первой половине 2023 года, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/48b0536d665af6a2b8dead35c45d54d3/obzor_obrashcheniy_grazhdan_v_1kv_2023_goda.pdf (дата обращения: 02.02.2024).

3. Дубенюк, А. В. Проблемы реализации прав граждан на обращение в органы государственной власти / А. В. Дубенюк. — Текст: непосредственный // Новый юридический вестник. — 2021. — № 2 (26). — С. 6.

4. Решетова А.А. Проблемы организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти и местного самоуправления // URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/92928/1/978-5-7996-3078-2_2020_055.pdf?ysclid=lroigcogi499853606 (дата обращения: 02.02.2024).

5. Глухов Е.А. «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы//Сибирское юридическое обозрение.2020. Том 17, №4. С.534.

6. Гусейнова Р.А. Право граждан на информацию о состоянии окружающей среды. //Актуальные вопросы современной экономики - 2019г. № 4. С. 1358.

7. Решетникова Д. С. Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Бизнес-образование в экономике знаний. — 2018. — № 2. С. 66.



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

**Доказательства по делам
об административных правонарушениях**

Аннотация: *в статье автор поднимает проблему доказывания и доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях; анализирует имеющиеся пробелы в праве и трудности правоприменения, отмечает особенности производства по делам об административных правонарушениях, связанных с назначением административного наказания в виде административного ареста, а также - особого производства по административным правонарушениям, выявленным ЦАФАП; обращает внимание на необходимость законодательного урегулирования процедуры назначения экспертизы по делам об административных правонарушениях, а также – урегулирования процедуры допроса должностных лиц.*

Ключевые слова: *доказательства, административные правонарушения, пробел в праве, назначение экспертизы, показания свидетелей, объяснения должностных лиц.*

Административное правонарушение - это деликт, за совершение которого предусмотрена административная ответственность. Часть 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении (далее – КоАП РФ) определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Специфика административного правонарушения, сравнительно с уголовным преступлением либо гражданско-правовым деликтом, предполагает и особенность доказывания по делам указанной категории.

Если исходить из того, что доказывание является особым видом познания, направленным на ретроспективу неких событий с помощью определённых средств доказывания, то неизбежно особенность отрасли права влияет на характеристики доказывания и круга возможных доказательств.

Разные отрасли процессуального права определяют круг возможных доказательств, при этом, в некоторых случаях круг доказательств указан достаточно конкретно (например, часть 1 статьи 55 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), которая содержит указание на то, что доказательствами могут быть объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов, и часть 2 статьи 59 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), которая, в целом, воспроизводит положения ГПК РФ в этой части), в других случаях – список возможных доказательств подлежит расширительному толкованию (например, часть 2 статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) перечисляет возможные доказательства, но допускает и использование «иных доказательств»).

Части 1 и 2 статьи 26.2 КоАП РФ содержат положения о том, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а

также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Учитывая объём КоАП РФ, количество охраняемых и защищаемых в административном порядке правоотношений, а также, принимая во внимание и наличие административно - деликтного законодательства в каждом субъекте с порой весьма специфической объективной стороной (например, ответственность за плевки в неположенном месте в общественных местах в Ярославской области; в Мордовии впервые на уровне субъекта была запрещена пропаганда абортотворения и так далее), предусмотреть строго определённый круг доказательств представляется проблематичным и, наверное, невозможным, поэтому в законе и фигурируют «иные документы».

В статьях 26.3-26.9 КоАП РФ раскрывает, что понимается под тем или иным видом доказательств, таким образом, несмотря на наличие указания в статье 26.2 КоАП РФ на «иные документы», которые могут служить доказательствами, сужает круг возможных доказательств.

Анализируя судебную практику, хотелось бы остановиться на таком виде широко используемых в суде доказательств как объяснения должностных лиц. Многими лицами, привлекаемыми к административной ответственности, указывается на устойчивый обвинительный уклон судов, которые выносят постановления по делам об административных правонарушениях, руководствуясь доводами одной стороны – протоколом об административном правонарушении и объяснениями должностных лиц, составивших указанный протокол. По делам об административных правонарушениях, посягающих на сферу безопасности дорожного движения, обычной практикой является опрос должностных лиц наряда ДПС, которые составляли протокол об административном правонарушении, проводили освидетельствование водителей на состояние алкогольного опьянения, отстранение водителей от управления транспортными средствами и другое.

Данные лица в судебных актах фигурируют в качестве свидетелей либо в качестве должностных лиц, соответственно, они либо дают показания с разъяснением прав, предусмотренных для свидетелей, и предупреждением об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, либо с них берётся объяснение (без разъяснения прав и предупреждения об административной ответственности).

Однако, буквально толкуя статью 26.3 КоАП РФ, объяснения могут быть взяты только с лица, в отношении которого ведётся дело об административном правонарушении, с потерпевшего и свидетелей. Таким образом, должностные лица не относятся к субъектам, с которых может быть взято объяснение как доказательство по делу об административном правонарушении. Можно ли отнести объяснение должностных лиц к иным документам?

КоАП РФ не содержит перечня доказательств, использование которых прямо запрещено в административном процессе. Предполагается, что все доказательства по делу должны быть подвергнуты оценке судьёй на предмет допустимости, относимости и достоверности, что подтверждается официальным легальным толкованием закона, данным Конституционным Судом РФ.

Допустимость доказательств определяется, прежде всего, единством формы и содержания, относимость – наличием взаимосвязи с рассматриваемым делом, достоверность – соответствием иным доказательствам и логике.

Именно с точки зрения допустимости доказательств по делу наиболее часто оцениваются объяснения и показания должностных лиц, поскольку действующее административное законодательство не предполагает возможности взять с них объяснения, кроме того, должностные лица, являются лицами, инициировавшими административное производство, производившими в рамках данного производства определённые процессуальные действия. Можно ли, в случае недостатка административного материала, восполнить его качество путём допроса в судебном заседании должностных лиц.

Из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации следует, что не могут служить доказательством по делу письменные объяснения должностного лица, ведущего производство по делу об административном правонарушении, если должностное лицо не явилось по вызову в судебное заседание, поскольку данные объяснения были отобраны должностным лицом у самого себя, он сам себя предупредил об ответственности за дачу ложных показаний и сам себе разъяснил права (Постановление ВС РФ от 29.05.2017 № 5-АД17-17).

В то же время, из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, высказанной по другому делу об административном правонарушении, следует, что показания должностного лица, допрошенного в судебном заседании, являются полноценными (допустимыми и

относимыми) доказательствами по делу, которые оцениваются судом на предмет достоверности (Постановление ВС РФ от 08.12.2023 № 9-АД23-20-К1).

Таким образом, допускается использование объяснений должностных лиц, допрошенных в судебном заседании, которым разъяснены их права и обязанности, равнозначные правам и обязанностям свидетелей и которые предупреждены об административной ответственности за дачу ложных показаний.

Статья 25.6 КоАП РФ допускает наделение правовым статусом свидетеля любого лица, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие доказыванию. Какого-либо ограничения в наделении статусом свидетеля должностного лица, вследствие наличия у него, допустим, служебной заинтересованности в исходе дела, в законе не содержится. Право оценки показаний такого свидетеля предоставлено суду.

С учётом изложенного, представляется целесообразным убрать ограничения статьи 26.3 КоАП РФ относительно круга лиц, с которых могут быть взяты объяснения.

Ещё один вид «проблемного» доказательства по делу об административном правонарушении – это экспертиза. Статья 26.4 КоАП РФ предусматривает назначение экспертизы, если при производстве по делу об административном правонарушении возникла необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле. Статья не указывает на то, правом или обязанностью суда является назначение экспертизы.

Существует ряд дел, по которым невозможно обойтись без назначения экспертизы. Например, статья 12.24 КоАП РФ может быть вменена в вину только в случае установления степени тяжести вреда здоровью, что относится к компетенции медицинских экспертов. Дела, связанные с потреблением наркотических средств или психотропных веществ, также предполагают невозможность квалификации без химико-токсикологического исследования. Некоторые правонарушения экстремистской направленности предполагают проведение лингвистической экспертизы.

В то же время, зачастую правом ходатайствовать о назначении экспертизы по делу об административном правонарушении пользуются лица, привлекаемые к административной ответственности за совершение правонарушений, санкцией за которые определён админи-

стративный арест. Дела, по которым может быть назначено наказание в виде административного ареста, должны рассматриваться в день поступления административного материала. Чтобы избежать административной ответственности за, например, оставление места ДТП, появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, правонарушителями заявляются ходатайства о назначении технической (по автотранспорту) или судебно-медицинской (по опьянению) экспертиз, главной целью которых является противодействие рассмотрению административного материала в день его поступления, то есть, затягивание процесса. Как правило, суды отказывают в удовлетворении таких ходатайств. Дилемма «нарушение сроков – полное, всестороннее и объективное рассмотрение дела» разрешается в большинстве случаев в пользу первого.

Как справедливо указывают Дерюга Н.Н., Дерюга А.Н., «сегодня, находясь на пределе своих функциональных возможностей, суды и многочисленные органы административной юрисдикции (их должностные лица) озабочены лишь тем, чтобы не нарушить закон, вместо того, чтобы рассмотреть дело в объеме задач, установленных ст. 24.1 КоАП РФ» [1; с. 15].

Вынесение определения о назначении экспертизы по делу об административном правонарушении требует от судьи определённой подготовки, в частности, указания эксперта или экспертного учреждения, которые будут проводить экспертизу; формирование круга вопросов, которые не выходят за рамки специальных познаний экспертов. Постановка таких вопросов, по сути, должна осуществляться при согласовании с экспертом, потому что судья не относится к субъектам специального познания. Учитывая, что материалы по «арестным» делам могут поступить судье и в конце рабочего дня, и в выходной (нерабочий) день, представляется проблематичной реализация возможности назначения экспертизы.

Каких-либо норм о приостановлении процессуальных сроков рассмотрения дела, в связи с необходимостью назначения экспертизы, КоАП РФ не содержит. Право на проведение административного расследования судье не предоставлено. Если же эксперты не проведут экспертизу, в связи, например, с неправильной постановкой вопроса, отсутствием соответствующих экспертов, или не ответят на

все вопросы, поставленные перед ними, то ситуация со сроками будут катастрофической.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами, представляется целесообразным внести в часть 4 статьи 29.6 КоАП РФ (сроки рассмотрения дела об административном правонарушении) дополнение о возможности приостановления срока рассмотрения дела на период проведения экспертизы, а в статью 26.4 КоАП РФ внести изменения в части формулировки о праве судьи на назначение экспертизы.

И, конечно же, «королём» доказательств по делу об административном правонарушении является протокол об административном правонарушении как финальный документ, своего рода «обвинительное заключение» по делу об административном правонарушении. Если протокол об административном правонарушении составлен с существенными нарушениями или неполнотой, он не может быть использован в качестве доказательства по делу и в этом случае оценка других доказательств по делу не требуется. Так, например, неуказание в протоколе об административном правонарушении пункта Правил дорожного движения РФ, за нарушение которого предусмотрена административная ответственность, а также неверное указание времени совершения вмененного правонарушения влечёт его недопустимость (Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 01.09.2021 N 16-2723/2021).

Согласно части 3 статьи 26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона. Существенным недостатком протокола является отсутствие данных прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений, из которых напрямую следует, что права лица, привлекаемого к административной ответственности, грубо нарушены (например, лицу, не владеющему языком судопроизводства, не были разъяснены его права на переводчика).

В рамках статьи невозможно рассмотреть полно и всеобъемлюще все проблемы, связанные с доказательствами и доказыванием в административном процессе. Поэтому автор попытался выделить некоторые проблемные моменты. Одним из таких является автоматическая фиксация административных правонарушений, когда зачастую един-

ственным доказательством является протокол об административных правонарушениях.

Конституционный Суд РФ указал на то, что «собственник (владелец) транспортного средства, реализуя право на обжалование вынесенного в отношении него постановления по делу об административном правонарушении, вправе представить доказательства своей невиновности и может быть освобожден от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будут подтверждены данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц (часть 2 статьи 2.6.1).

Подобное распределение бремени доказывания между государством в лице органов, уполномоченных на вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, и соответствующими собственниками (владельцами) транспортных средств, будучи исключением из общего правила о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, не отменяет действие в названной сфере иных положений, раскрывающих принцип презумпции невиновности (части 1, 2 и 4 статьи 1.5 КоАП Российской Федерации)» (Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 N 1621-О-О).

Таким образом, в вышеуказанном случае процесс доказывания переносится на стадию обжалования, принцип презумпции невиновности на первой стадии процесса действует не в полной мере. В некотором роде, практика привлечения с помощью ЦАФАП к административной ответственности не принимает во внимание субъективную сторону правонарушения, поэтому факты привлечения к административной ответственности за правонарушения, выявленные ЦАФАП, не столь отрицательно характеризуют лицо, как привлечение к административной ответственности в обычном порядке. Поскольку мы начали статью с единого определения административного правонарушения, содержащегося в КоАП РФ, то и закончим статью ссылкой на данное определение, которое не подразумевает наличия

административных правонарушений разной степени опасности, в зависимости от виновности лица. Полагаем, что должен превалировать единый подход к доказательственной базе по делам об административных правонарушениях, независимо от обычного или особого производства по делу.

© Магомедрова З.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дерюга Н.Н., Дерюга А.Н. Оценка доказательств по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2023. N 8. С. 14 – 17.



Порываев Сергей Александрович,
доцент кафедры административного права и процесса
имени Н. Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

**Административный спор в системе
российского административно-процессуального права**

Аннотация: *статья посвящена проблематике развития административных споров в рамках современной российской правовой системы. В работе анализируется существующее административно-процессуальное законодательство, регламентирующее как внесудебный, так и судебный порядок разрешения административных споров. В исследовании отмечаются недостатки и проблемы существующего правового регулирования, предлагаются пути их устранения, способные помочь совершенствованию анализируемого производства.*

Ключевые слова: *административные споры, судебные административные споры, внесудебные административные споры, административный процесс.*

В настоящее время идет активная дискуссия о современной системе административного и административно-процессуального права, его роли и месте в отечественной правовой системе. В рамках данной дискуссии происходит осмысление актуальных подходов к пониманию отдельных институтов административного и административно-процессуального права, в частности административного спора.

В. Д. Сорокин отмечал, что административный процесс представляет собой урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами, включая в его состав и производство по рассмотрению жалоб и разрешению споров [1, с. 204]. А. И. Каплунов указывал, что

деятельность носит административно-процессуальный характер лишь в случае направленности на достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта [2, с. 19]. Производство по разрешению административных споров полностью соответствует этим критериям и поэтому обоснованно может рассматриваться как неотъемлемая составная часть административно-процессуального права.

Анализируя положения ст. 33, 46 Конституции РФ, важно отметить наличие конституционных предпосылок для дифференцированного законодательного регулирования внесудебной и судебной защиты субъективного права частного лица либо публичного полномочия органа власти в административном споре. Так, в силу ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. На основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Учитывая конституционное разделение субъектов, уполномоченных разрешить административный спор, объективно осуществляется выделение судебных и внесудебных административных споров.

В настоящее время производство по разрешению внесудебных административных споров урегулировано рядом законодательных актов, среди которых основополагающее значение имеет федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Но наряду с ним действуют также законы, устанавливающий специальный порядок рассмотрения обращений и разрешения споров в конкретных сферах общественной жизни. Среди таких законов, содержащих более или менее детальное правовое регулирование, можно упомянуть федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «Об испол-

нительном производстве», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О воинской обязанности и военной службе», «О защите конкуренции», Налоговый кодекс РФ.

Уже давно в правовой науке указывается на необходимость формирования такого механизма административно-процессуального регулирования производства по разрешению административных споров, который бы гарантировал, с одной стороны, максимальное ограничение самой возможности административного произвола, неоправданного вмешательства в сферу частных интересов, а с другой стороны обеспечивал бы повышение эффективности государственного регулирования с целью защиты интересов общества и государства [3, с. 5]. Однако до сих пор нормативное регулирование производства по разрешению внесудебных административных споров не всегда является достаточно полным. Кроме того, в ряде случаев специальные законодательные акты имеют определённые положительные элементы, которые отсутствуют в базовом законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Так, в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» довольно слабо отражена стадийность административного процесса. Требования к оформлению и конкретному содержанию итогового решения, которым разрешается дело, также довольно неопределённые. В противоположность этому в производстве по разрешению споров в налоговых органах законодательство выделяет несколько видов возможных решений, конкретизируя тем самым их содержание. В производстве по разрешению споров в таможенных органах, кроме выделения нескольких видов решений, законодательство устанавливает достаточно детальный перечень требований к содержанию любого из них.

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» выделяет фактически только два варианта промежуточных процессуальных решений: о направлении заявления на рассмотрение по компетенции и о продлении срока рассмотрения дела. При этом, например, производство по рассмотрению споров в налоговых или таможенных органах предполагает различные дополнительные виды промежуточных процессуальных актов, в частности, решения о приостановлении дей-

ствия тех мер принудительного или ограничительного характера, которые обжалуются.

Судебный порядок разрешения административных споров более полно и всесторонне урегулирован процессуальным законодательством. В настоящее время судебные административные споры урегулированы гл. 21, 22, 24, 25, 26 КАС РФ, гл. 23, 24, пар. 2 гл. 25 АПК РФ, гл. 30 КоАП РФ.

Строгий процессуальный порядок обеспечивает реализацию права на судебную защиту в полном объёме, а также точное, полное и всесторонне выяснение обстоятельств дела для защиты не только частных, но и публичных интересов и обеспечения их баланса. Специальная функция судебной власти как власти по преимуществу правозащитной предполагает использование максимально широкого набора средств по обеспечению законности для общества в целом и для каждого физического и юридического лица, в частности. При этом в ходе рассмотрения дела в суде как административный истец, так и административный ответчик являются полноправными участниками процесса. Они имеют одинаковую процессуальную правоспособность и могут активно пользоваться своими процессуальными правами и самостоятельно исполнять свои процессуальные обязанности. Стороны равны перед судом, который выполняет функцию беспристрастного арбитра, решающего вопросы законности того или иного правового акта, нарушения этим актом прав и свобод граждан или организаций. Сам суд, разрешающий дело, организационно, функционально и юридически отделён от всех иных участников производства по делу, осуществляя деятельность по разрешению социальных конфликтов, возникающих из административных и административно-процессуальных правоотношений, обеспечивая при этом как проверку законности актов и действий (бездействия) публичной власти, так и защиту субъективных прав частных лиц. Однако данные особенности судебного порядка разрешения административных споров в полной мере представлены только в КАС РФ и АПК РФ, тогда как в КоАП РФ специфика административного судопроизводства реализована ограниченно, так как процессуальные нормы данного кодекса в равной степени рассчитаны как на суды, так и на органы публичной администрации.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- 1) в настоящее время институт административного спора уже сформировался в российском административно-процессуальном праве;
- 2) существующие правовые нормы, регламентирующие данные производства, не в полной мере соответствуют требованиям эффективности правового регулирования и нуждаются в совершенствовании;
- 3) представляется, что закрепление процедур разрешения внесудебных административных споров должно осуществляться в едином законодательном акте, а не в рамках разрозненных законов и подзаконных правовых актов;
- 4) разрешение судебных административных споров также должно быть унифицировано в рамках КАС РФ (для споров, разрешаемых судами общей юрисдикции), и АПК РФ (для споров, разрешаемых арбитражными судами).

© Порываев С.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – 2-е издание, перераб. и доп. – СПб: Юридический центр Пресс, 2008. С. 204.
2. Административно-процессуальное право / под ред. А. И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 19
3. Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 5.



Чумаченко Арина Юрьевна,
*преподаватель кафедры конституционного
и административного права
Волгоградской академии МВД России*

**Значение научного вклада заслуженного деятеля науки
Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора
Валентина Дмитриевича Сорокина в развитие теории
административного процесса и
административно-процессуального права**

Аннотация: *данная статья посвящена научной деятельности выдающегося ученого юриста В.Д. Сорокина, который внес существенный вклад в развитие юриспруденции, а именно административно-процессуального права. В. Д. Сорокин разработал концепции единого предмета и метода правового регулирования, предложил к рассмотрению «управленческую» концепцию понимания административно-процессуального права в противовес общепринятой на то время «юрисдикционной», что положило начало рассмотрению административно-процессуального права как отдельной отрасли права, разработал первое учебное пособие по административно-процессуальному праву, которое актуально и востребовано по сей день. Валентин Дмитриевич разработал схему кодификации административного процесса, которая является основой для создания единого законодательного акта административного процесса, предмета обсуждения многих десятилетий, не реализованного в полном объеме, но однозначно необходимого в связи с развитием системы права в Российской Федерации.*

Ключевые слова: *В.Д. Сорокин, административно-процессуальное право, административный процесс, административно-правовое законодательство, «управленческая» концепция, единый метод правового регулирования, единый предмет правового регулирования.*

Мы помним тех, кто не жалея,
Души и жизни шел вперед,
Пред сложным делом не робея;
Наследье их во веки не умрет.

Древнекитайская мудрость гласит: «Тот, кто пьет воду из колодца, должен помнить о тех, кто рыл колодец». Именно эта пословица приходит на ум при попытках оценить вклад заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук Сорокина Валентина Дмитриевича, посвятившего более полувека развитию административно-процессуального права и общей теории государства и права. Сорокин В.Д. заложил основы «управленческой» концепции административного процесса, также, не покрывив душой, его можно назвать одним из отцов административно-процессуального права как отрасли российского права. Другими словами, этот выдающийся ученый-юрист основал тот научный фундамент, без которого административное право, административно-процессуальное право и законодательные акты об административной ответственности не смогли бы планомерно развиваться и достичь той систематичности и догматичности некоторых элементов, которую мы можем наблюдать в настоящее время. Объем оставленного научного наследия В.Д. Сорокина не ограничивается его личным вкладом в развитие юриспруденции в целом. Уделяя повышенное внимание процессу становления молодых ученых, Валентин Дмитриевич обеспечил продолжение своего научного дела и после того как ушел из жизни 6 апреля 2006 года. Под его непосредственным руководством произошло становление многих ученых, а его труды пятидесятилетней давности актуальны и по нынешней день в образовательном процессе.

Для осознания научного вклада В.Д. Сорокина в отечественную юриспруденцию стоит более детально рассмотреть личность ученого. Валентин Дмитриевич уроженец деревни Березняги Воронежской губернии (2 марта 1924 года). В 1941 году поступил в Пятигорский педагогический институт на математический факультет. В 1942 году был призван в рабоче-крестьянскую Красную армию. Прошел Великую Отечественную войну артиллеристом, по окончании которой был дважды награжден государственными медалями СССР «За отвагу», государственной медалью СССР «За боевые заслуги», «За оборону Кавказа». В 1946 году В.Д. Сорокин стал студентом Ленинградского

юридического института им. М.И. Калинина. В 1953 году стал кандидатом юридических наук, в 1968 году – доктором юридических наук, а в 1971 году избран профессором юридического факультета. Валентин Дмитриевич мог бы стать ученым математиком, однако, прервавшая его обучение Великая Отечественная война, внесла изменения в судьбу юноши. Современники отзывались о Валентине Дмитриевиче тепло и с уважением, отмечая деликатность и авторитетность ученого.

Необходимость разработки административно-процессуальных норм, значимых для обеспечения конституционных гарантий, прав и свобод граждан, возникла после принятия Конституции СССР в 1936 году. Если ранее административное право носило характер совокупности мер по обеспечению революционного порядка, то после 1936 года стало наблюдаться более акцентированное выделение отдельных институтов и элементов административного права. Однако, лишь после 1950 года эта необходимость стала реализовываться.

В период с 1954 года по 1976 год В. Д. Сорокин работал на юридическом факультете Ленинградского государственного университета имени А.А. Жданова. В этот период Валентин Дмитриевич формирует «управленческую» концепцию административного процесса в своей монографии, изданной в 1968 году под названием «Проблемы административного процесса». Ранее рассматривалась «юрисдикционная» концепция, сформированная одним из ведущих ученых юристов того времени Н.Г. Салищевой в своей монографии 1964 года «Административный процесс в СССР».

Прежде чем описывать суть вышеупомянутых подходов к пониманию административного процесса и, как следствия, законодательного проявления, стоит отметить, что по прошествии времени Н.Г. Салищева отказалась от «юрисдикционной» концепции. Нельзя воспринимать отказ от своих выводов Н.Г. Салищевой за проявление ошибочных суждений. С учетом обстоятельств того периода времени «юрисдикционная» концепция представлялась логичной. В 1964 году Н.Г. Салищева в своей монографии первая из отечественных ученых обратила пристальное внимание на исследование административного процесса. Однако через 4 года В.Д. Сорокин проявил в этом вопросе уникальную прозорливость, предлагая совершенно иной научный взгляд. Валентин Дмитриевич предвидел развитие административного процесса в условиях политической, социальной и экономической

эволюции страны. На данный момент «управленческая» концепция признана безоговорочно большинством ученых-юристов, но сложно представить насколько нестандартно должно было быть мышление ученого в 1968 году, который смог систематизировать и описать принципы «управленческой» концепции и тем самым создать совершенно новое понимание административного процесса. Можно смело сделать вывод о том, что представление «управленческой» концепции административного процесса В.Д. Сорокиным поставило развитие административного процесса в перспективную научную «колею», дало вектор развития как отдельной юридической категории, стало краеугольным камнем научных дискуссий на десятилетия.

В «юрисдикционной» концепция предлагается рассматривать административный процесс в «узком» смысле, как юрисдикционную деятельность по рассмотрению административных споров (если участники административных правоотношений не находятся в служебном подчинении) и реализации административной ответственности, административного принуждения.

Прежде чем говорить о концепции, сформулированной В.Д. Сорокиным, необходимо прояснить, что изначально ученым были сформированы такие понятия как «единый предмет правового регулирования» [1, С.9] (далее ЕППР) и как следствие «единый метод правового регулирования» [1, С.9] (далее ЕМПР). Впервые вышеупомянутые понятия были сформулированы в докторской диссертации «Вопросы теории административно-процессуального права» и в ряде публикаций в период времени с 1972 года по 2003 год. В качестве демонстрации приведем фрагмент из учебника, который стал первым по административно-процессуальному праву в истории отечественной юриспруденции «Более того, логика системного анализа неизбежно приводит к признанию того, что единый предмет правового регулирования вызывает к жизни еще один феномен – единый метод правового регулирования [1, С. 18-19]». Ранее каждая отрасль имела свои предмет и метод регулирования, однако не рассматривался вопрос наличия ЕППР у всей системы права. Под ЕМПР следует понимать, образованную средствами воздействия, систему (дозволения, предписания, запреты). Помимо значимости введения новых категорий стоит обратить внимание на стиль изложения мысли в трудах Валентина Дмитриевича, который представляется ассоциативно понятным и изящным, что подразумевает высокоэффективное усваивание инфор-

мации с наименьшими временными затратами поколением молодых ученых юристов. Под ЕМППР понимается совокупность социальных подсистем, то есть различных групп социальных отношений, которые и являются предметами отраслей отечественного права, в условиях социально-правовой среды (ЕППР), с наличием установленных государством диспозитивных, запрещающих и обязывающих норм. На основании выводов, сделанных В.Д. Сорокиным, становится ясно, что элементами системы отечественного права являются процессуальные нормы, которые призваны регламентировать осуществление административного, гражданского и уголовного права, то есть выступают в качестве процессуальных отраслей. Также существуют «группы процессуальных правовых норм, «обслуживающих», в отличие от процессуальных отраслей, «потребности» только «своей» материальной отрасли российского права. Такие группы социальных норм действуют как институты в составе ряда материальных отраслей права – государственного (конституционного), трудового, финансового и др [1, С. 71]».

На основании анализа, детального и поэтапного рассмотрения устройства системы отечественного права, основных типов правового регулирования и процессуальных форм их реализации В.Д. Сорокин выводит административно-процессуальное право в ранг отдельной юридической категории, на уровне гражданского процессуального права и процессуального уголовного права.

В своих научных трудах В.Д. Сорокин разработал схему кодификации административного процесса в виде проекта документа «Основы административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», в котором выделил «общую» и «особенную» часть. В третьем разделе общей части Валентин Дмитриевич выделяет 8 групп участников административного процесса, с внутригрупповой классификацией, также прописывает в четвертом разделе «основные процессуальные правила рассмотрения административных дел в сфере государственного управления». В пятом разделе формулирует положения о «надзоре и контроле за законностью рассмотрения административных дел в сфере государственного управления». В «особенной» части расписывает 9 видов административно-процессуальных производств.

Сложно не признать, что в рамках современных проблем и стратегий законотворчества назрела проблема «процессуальной револю-

ции». На эту тему существует множество дискуссий в научной юридической среде. Еще в 1968 году Валентин Дмитриевич осознавал, что неизбежно наступит время, когда его научные труды послужат значимым подспорьем для создания нормативно-правового акта, едино кодифицирующего административно-процессуальное право. В мировой истории единицы людей могут похвастать настолько значимым влиянием на будущее развитие своего народа и своей страны. Валентин Дмитриевич героически защищал свою Родину от фашистских захватчиков на поле боя и отстаивал перспективный вектор развития своей страны на научном поприще.

© Чумаченко А.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право: Учебник для юридических высших учебных заведений, второе издание, переработанное и дополненное / Подгот. докт. юрид. наук, проф. А.И. Каплуновым. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 571 с.
2. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: Учебное пособие. – М.: «Юридическая литература», 1972. – 240 с.
3. Золкин А.Л. Философия права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Философия права». – М.: Издательство ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 383 с.
4. Ромашов Р.А. Теория государства и права: Учебное пособие/ Под общ. ред. В.П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 168 с.
5. Большой юридический словарь; 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – VI, 858 с.



Лещина Эдуард Леонидович,
*доцент кафедры конституционного
и административного права
Южно-Уральского государственного университета
(Национальный исследовательский университет),
кандидат юридических наук, доцент*

**Роль и значение научного наследия В.Д. Сорокина
для совершенствования порядка правоприменения
по дисциплинарным делам**

Аннотация: *рассматриваются основные положения отечественной доктрины административного процесса В.Д. Сорокина. На её основе показана правовая природа производства по дисциплинарным делам, как структурного элемента административного процесса, процессуальной формы реализации правовых санкций на основе административно-правового типа регулирования общественных отношений единого метода материально-правового регулирования, обуславливающая наличие юрисдикционного типа правоприменительного процесса.*

Ключевые слова: *административный процесс, структура административного процесса, административная процедура, процессуальная форма, дисциплинарное производство, применение дисциплинарного взыскания, дисциплинарная ответственность.*

Наличие в современной административистике различных концепций административного процесса, выступающего каналом реализации одноименных типов метода правового регулирования [1, с. 18; 2, с. 261], обусловлено сложностью и разноплановостью общественных отношений социально-правовой среды, составляющих содержание деятельности органов публичного управления, уровнем развития общепроцессуальной и административно-процессуальной теории, имеющимися особенностями правовой регламентации процедур разрешения индивидуально-конкретных дел. При этом в структуре ад-

министративного процесса наименее опосредованы процессуальными нормами процедуры правоприменения по дисциплинарным делам государственных служащих, и исключение составляют только процедуры служебной проверки, а отношения по рассмотрению в порядке служебного подчинения дисциплинарного дела, исполнению взысканий и пересмотру решений об их обоснованности и законности в основном не получили надлежащей правовой регламентации.

Такой подход законодателя к регламентации правоприменения по дисциплинарным делам частично может быть объяснен спецификой регулируемых административным правом государственно-служебных отношений, в рамках которых «в принципе исключено юридическое равенство их участников» [3, с. 44, 76, 92]. Поскольку подчиненный обязан выполнить законный приказ руководителя (начальника), то для применения дисциплинарного взыскания предусмотрено наличие минимального «набора» процессуальных норм. Надлежащая регламентация материальной составляющей дисциплинарной ответственности и отсутствие нормирования процедур рассмотрения (слушания) дела и применения взысканий не позволяет «говорить о подлинной законности в сфере правоприменительной деятельности» [4, с. 24–25].

В административно-правовой литературе имеются неоднозначные характеристики дисциплинарного производства, как самостоятельного правового явления в рамках системы права, обладающего специфическими чертами, признаками и особенностями, и в ряде случаев его процессуальная природа не признается, и оно считается административной процедурой, относящейся к сфере административного (материального) или трудового права [5, с. 8, 11, 15], формой правоохранительной (административно-охранительной), организационной деятельности [6, с. 21–22, 25; 7, с. 655–667], управленческой процедурой [8, с. 108].

Как видится, научный инструментарий для фундаментальных и прикладных исследований административно-процессуальной деятельности органов публичного управления, а в установленных законом случаях – и других субъектов, по разрешению в форме правовой процедуры административных дел, содержат труды основоположника национальной доктрины административного процесса В.Д. Сорокина. Ценность его концепции заключается в характеристике процесса как правовой категории и как регламентированной процессуальными

нормами законодательства юридической деятельности специально уполномоченных субъектов по реализации норм материального права на основе административно-правового типа регулирования, осуществляемой в определенном порядке, последовательности и направлении [9, с. 154; 10, с. 204].

Результаты исследований В.Д. Сорокина дают возможность четко отграничивать процессуальные явления от непроцессуальных и на научной основе рассуждать о наличии определенной правовой процедуры, формы реализации материальных норм права способом, указанным в самой норме. Смысл процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме (например, в виде санкции, конкретного права, выполнения конкретного обязательства), и оформленного в виде соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица [10, с. 179]. Полностью соответствует указанным признакам дисциплинарное производство, предопределенным законодателем юридическим результатом которого выступает решение вопроса о возможности привлечения лица, совершившего проступок, к дисциплинарной ответственности [11, с. 34; 12, с. 39].

Как вид, структурный элемент административного процесса, производство по дисциплинарному делу – это урегулированная процессуальными нормами законодательства деятельность субъектов дисциплинарной власти, а при рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке военнослужащих – также гарнизонного военного суда, состоящая из динамико-временных частей – стадий и этапов. Основными его стадиями выступают возбуждение (служебная проверка, разбирательство), рассмотрение и разрешение дисциплинарного дела, исполнение и учет наложенного взыскания [13, с. 62; 14, с. 29].

Далее, в качестве важного признака процесса В.Д. Сорокин выделяет «существование специальных юридических правил, предназначенных для того, чтобы регулировать процедуру, с помощью которой правило, сформулированное материальной нормой, реализуется способом, в ней же и указанным, – посредством дозволения, предписания или запрета» [15, с. 133].

Административный процесс обеспечивает исполнение субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него обязанностей и включает процессуальные формы реализации предписаний, т.е. порядка принятия субъектом государственного управления при исполнении возложенных обязанностей властных решений (велений), обязательных для объекта государственного управления [16, с. 24; 17, с. 53–54]. Процессуальная форма представляет собой выражение определенного типа правового регулирования, его необходимые атрибуты [18, с. 45]. При этом следует отметить отсутствие как таковой жесткой привязки способов правового регулирования к конкретным процессуальным формам, поскольку административный процесс обеспечивает как действие предписаний, так дозволений и запретов, поскольку «в материальном правовом регулировании управленческих отношений представлены все три типа единого метода правового регулирования» [17, с. 54].

Для административно-правового типа регулирования, основанного на позитивных нормах властно-обязывающего характера (предписаниях) [19, с. 410], характерно в основном юридическое неравенство субъектов и участников как материальных, так и возникающих на их основе административно-процессуальных правоотношений. Право или обязанность властного субъекта на совершение определенных административно-процессуальных действий, без которых не могут наступить юридические последствия, возникает не в силу его дискреции и не из договоренности с другими субъектами, а по требованию закона, в силу его публичной правообязанности, что объясняется особенностями метода регулирования административно-правовых отношений.

Предметное содержание дисциплинарных дел государственных служащих, как процессуальной категории, обусловлено невыполнением общих и специальных обязанностей, нарушением запретов, что обуславливает наличие соответствующей административно-правовому типу регулирования процессуальной формы [2, с. 271; 3, с. 136–138; 17, с. 55], сходной с процессуальной формой юрисдикционного процесса следственного типа [2, с. 271], однако вместо неё в системе государственной службы Российской Федерации, за исключением военной, имеется упрощенно-ускоренная процедура наложения дисциплинарных взысканий, обеспечивающая действие дисципли-

нарного принуждения, «гарантирующая» лицу при применении взыскания только возможность «объясниться» и «пожаловаться». В условиях отсутствия надлежащих процессуальных оснований, реализация материальных норм законодательства при применении дисциплинарных взысканий зачастую основывается на компетенционных нормах, определяющих полномочия должностных лиц (руководителей) и ведомственных актах, определяющих порядок прохождения государственной службы.

Отсутствие четких правил рассмотрения дисциплинарных дел и порядка применения и исполнения дисциплинарных взысканий объясняется тем, что в рамках внутриорганизационных отношений власти и подчинения действует правило: «Если начальник издает законный приказ, то подчиненный обязан его выполнить». Поэтому действия субъекта дисциплинарной власти при применении дисциплинарных взысканий регламентированы схематично, что дает ему право совершать минимальный «набор» процессуальных действий, а используемые здесь процессуальные нормы не соответствуют типу правового регулирования [3, с. 117–123, 133–137]. Исключение составляет законодательство о порядке прохождения военной службы. Вполне очевидно, что административно-охранительные отношения внутренней среды должны регламентироваться также детально, как и внешневластные, и необходимы новые подходы к регламентации дисциплинарного производства.

Однако вопросы формирования процессуальной формы дисциплинарного производства, как канала реализации административно-правового типа регулирования, находятся пока в стадии постановки [2, с. 265; 20, с. 59]. В этих вопросах мы придерживаемся точки зрения о недостаточности процессуальных норм, регламентирующих деятельность по применению дисциплинарных взысканий к государственным служащим, как и к обычным работникам, и её несоответствие основным положениям ст. 18 Конституции Российской Федерации.

© Лещина Э.Л., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та, 2002. – С. 18.
2. Каплунов А.И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 3. – С. 261, 265, 267.
3. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 44, 76, 92, 117 – 123, 133 – 138.
4. Галаган И.А. Проблема общего юридического процесса в советской правовой науке // Публичная власть. Конституционное право правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 24–25.
5. Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 8, 11, 15.
6. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 1 : учебник / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 21–22, 25.
7. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 655–667.
8. Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 108.
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные производства // Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под общ. ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 154.
10. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин ; подгот. А.И. Каплунов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2008. – С. 204.
11. Лещина Э.Л. Понятие производства по дисциплинарным делам и его место в структуре административного процесса // Административное право и процесс. – 2021. – № 9. – С. 34.
12. Лещина Э.Л. Процессуальная форма производства по дисциплинарным делам // Lex russica. – 2022 – Т. 75 – № 1. – С. 39.

13. Рогожкина Е.А., Каплунов А.И. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации: монография. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. – С. 62.
14. Лещина Э.Л. Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16. – № 11. – С. 29.
15. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования : Теоретические проблемы. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 133.
16. Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 24.
17. Каплунов А.И. О правовой природе и классификации административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2. – С. 53, 54, 55.
18. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 45.
19. Сорокин В.Д. Избранные труды = Selected works. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – С. 410.
20. Каплунов А.И. О процессуальной природе и содержании «административного» судопроизводства // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1 (85). – С. 59.



Филь Марина Юрьевна,
*старший преподаватель
кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Проблемные аспекты участия защитника в производстве
по делам об административных правонарушениях**

Аннотация: *право на получение квалифицированной юридической помощи гарантировано на конституционном уровне, в том числе и для лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. В статье рассмотрены отдельные проблемные аспекты участия защитника в деле об административном правонарушении, в частности, связанные с рассмотрением дел в порядке упрощенного производства, предусматривающего вынесение Постановления по делу об административном правонарушении без составления протокола об административном правонарушении. Также автором уделено внимание проблемным вопросам, затрагивающим правовую регламентацию оформления полномочий защитника в деле об административном правонарушении.*

Ключевые слова: *защитник, юридическая помощь упрощенное производство, оформление полномочий, доверенность.*

Глава 25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) предусматривает положения, регламентирующие возможность участия в деле об административном правонарушении защитника. В соответствии со статьей 25.5 КоАП РФ основная цель защитника как участника производства по делу об административном правонарушении – оказание юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Таким образом, лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предоставляется законодательно закрепленная возможность защищать свои права, в том числе и административно-процессуальные, любым способом, не запрещенным законом. Такая правовая гарантия

предусмотрена статьей 45 Конституции Российской Федерации. Смысловое содержание конституционной нормы, а также статьи 25.5 КоАП РФ определяет возможность выбора лицом варианта процессуального поведения: защищать свои права самостоятельно или воспользоваться юридической помощью защитника. Статья 48 Конституции России закрепляет еще одну государственную гарантию в сфере исследования обсуждаемой в статье проблематики – получение квалифицированной юридической помощи. Однако при реализации соответствующих прав возникают проблемные ситуации, что связано с отсутствием четкой определенности применения отдельных административно-процессуальных норм.

Одним из проблемных аспектов реализации права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, пользоваться юридической помощью защитника, предусмотренного ст.25.1 КоАП РФ, является практическая невозможность иметь защитника в деле, которое рассматривается в порядке упрощенного производства, предусмотренного статьей 28.6 КоАП РФ. Содержание частей первой и второй данной статьи предусматривает рассмотрение дела посредством вынесения Постановления по делу без составления протокола об административном правонарушении. Иными словами, при наличии определенных в статье условий, уполномоченное должностное лицо при вынесении Постановления по делу об административном правонарушении одновременно и возбуждает дело, и разрешает его, практически не предоставляя возможности лицу, в отношении которого вынесено постановление, реализовать свое право на юридическую помощь защитника. По сути, в этой ситуации лицо физически не может воспользоваться такими процессуальными правами, как право представить доказательства, дать отвод, заявить ходатайство и т.п., опираясь на квалифицированную помощь защитника, оставляя возможность реализации процессуальных прав лишь на стадии обжалования вынесенного Постановления. И даже в случае подачи лицом ходатайства об отложении дела в связи с необходимостью воспользоваться помощью защитника, такие ситуации остаются без внимания со стороны правоприменителя, который ссылается на законодательно закрепленную возможность вынести Постановление по делу об административном правонарушении немедленно с учетом частей первой и второй статьи 28.6 КоАП РФ. Однако вышеуказанные положения являются частью правового меха-

низма всего производства по делам об административных правонарушениях и применяются с учетом всех принципов данного правового института, что не дает права при применении данных норм трактовать их без учета общих правил производства в случае, если это нарушает права участников производства. Положения частей первой и второй статьи 28.6 КоАП РФ «не предусматривают правил рассмотрения, разрешения ходатайств по делу, переноса времени (сроков) его рассмотрения, как и условий участия в деле защитника (адвоката), обращения за его помощью, получения такой помощи, а потому не отменяют и не делают изъятий из этих правил» [1]. Конституционный Суд Российской Федерации стоит на позиции, что в силу того, что административные правонарушения характеризуются невысокой степенью общественной опасности, имеют массовый характер, то законодатель в сфере нормативно-правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях «праве определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений»[2]. Однако выводы Конституционного Суда РФ в исследуемой сфере не исключают действия административно-процессуальных норм общего характера, применяемых в пределах действия упрощенного производства. Таким образом, положения статьи 28.6 КоАП РФ не содержат однозначной обязанности должностного лица вынести Постановление по делу на месте совершения административного правонарушения, что неверно интерпретируется должностными лицами при осуществлении юрисдикционной деятельности. Также правовые нормы не указывают на невозможность отложения рассмотрения дела с целью реализации права на юридическую помощь защитника, если об этом подано ходатайство. В соответствии со статьей 24.4 КоАП РФ ходатайство подается в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. В случае отказа в удовлетворении ходатайства закон устанавливает обязанность вынесения мотивированного определения. Отсутствие такого определения или вынесения определения без указания мотивов отказа является нарушением процессуальных прав, в том числе права на юридическую помощь [1].

Из содержания части второй статьи 28.6 КоАП РФ очевидно, что протокол об административном правонарушении составляется лишь в случаях, когда лицо, в отношении которого вынесено Постановление по делу об административном правонарушении, оспаривает либо наличие события совершенного деяния, либо назначенное наказание. Невозможность привлечения защитника в данный момент времени, не закреплена законом в качестве основания обязательного составления протокола об административном правонарушении. Нельзя не признать тот факт, что лицо, не обладая юридическими познаниями, может заблуждаться в юридической оценке своих действий, что не идентично понятию «оспаривает наличие противоправного деяния или правильность назначенного наказания». Поэтому целесообразно предусмотреть в данной статье положения, предусматривающие и «иные основания» для обязательного составления протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела в порядке, предусмотренном статьей 29.7 КоАП РФ, если наличие таких оснований препятствует правильному разрешению дела в порядке упрощенного производства.

Еще одним проблемным аспектом, связанным с участием защитника в деле об административном правонарушении, является вопрос оформления полномочий защитника как участника производства по делу об административном правонарушении. В соответствии с частью второй статьи 25.5 КоАП РФ защитником в деле об административном правонарушении может быть адвокат или иное лицо, полномочия которых удостоверяются, соответственно ордером или доверенностью. Порядок и условия оформления доверенности КоАП РФ не предусмотрен, кроме указания на оформления доверенности в соответствии с законом. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что в случае отсутствия положений КоАП РФ, регулирующих порядок и условия оформления полномочий защитника, используются положения частей второй и третьей статьи 53 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации (далее ГПК РФ) [3, п.8, абз. 1]. Вышеуказанная статья устанавливает порядок оформления полномочий представителя, в данном случае речь идет об оформлении доверенности. Часть вторая статьи 53 ГПК РФ предусматривает различные варианты удостоверения доверенности. Это может быть и нотариальный порядок, и удостоверение доверенности организацией, в которой работает или учится доверитель, и удостоверение дове-

ренности организацией, управляющей многоквартирным домом по месту жительства доверителя, и другие случаи. В практике же встречаются ситуации, когда лица, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, требуют только нотариально удостоверенные доверенности, что является незаконным. В соответствии с частью первой статьи 185 ГПК РФ доверенность представляет собой письменное уполномочие, которое выдается одним лицом другому лицу (другим лицам) для представительства перед третьими лицами. В нашем случае лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, выдает письменное уполномочие другому лицу (другим лицам) на представление его интересов в суде или иных органах в связи с производством в отношении него дела об административном правонарушении. Из данного определения возникает много правовых вопросов, так в КоАП РФ отсутствуют положения, связанные с представительством. Во – первых, может ли защитник участвовать в производстве совместно с представляемым, и нужна ли в этом случае доверенность или же защитник должен участвовать в деле вместо лица, в отношении которого оно ведется, и в каком объеме он может реализовать административно-процессуальные интересы представляемого? Во-вторых, необходимо ли указывать в доверенности все полномочия защитника в соответствующем процессе или достаточно ограничиться фразой «осуществлять полномочия по защите прав и интересов лица в соответствии с российским законодательством»? В-третьих, возможна ли защита лица, в отношении которого ведется производство по делам об административном правонарушении, несколькими защитниками и каков их количественный предел? Попробуем ответить на поставленные вопросы, исходя из действующего законодательства, а также теоретико-правовых исследований вышеуказанных проблемных аспектов.

Интересна позиция Пархоменко И.К., которая заключается в том, что «многие ученые, считают, что самостоятельной фигуры представителя не существует, что институт представительства предназначен, чтобы заменить отсутствующего субъекта процесса», что «представитель участвует вместо стороны» [4, с.73]. Пархоменко И.К. также не опровергает и то, что закон не ограничивает лицо в праве на участие в деле, в том числе и совместно со своим защитником. В данном случае защитник оказывает юридическую помощь, обеспечивая таким

образом реализацию конституционного права. Закон также не ограничивает количество лиц, осуществляющих полномочия защитника по делу об административном правонарушении и не устанавливает максимального предела защитников, участвующих в деле, однако, очевидно, что в ситуации, когда в деле участвует несколько защитников, вопрос об их участии должен быть решен с учетом достижения разумного баланса интересов субъектов данных правоотношений.

Вопрос, связанный с объемом полномочий защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, вообще не разрешен. Правоприменитель вынужден прибегать к положениям иных отраслей права, чтобы обосновать свои действия.

Исходя из положений ГПК РФ, а также с учетом теоретико-правовых исследований, полномочия представителя (защитника) можно разделить на общие и специальные.

Общие полномочия «подразумевают совершение таких процессуальных действий, которые вправе совершать любой представитель независимо от того оговорены они в доверенности или нет» [4, с. 81]. Статья 35 ГПК РФ предусматривает общие права лиц, участвующих в деле, которые, очевидно, представляют собой общие полномочия. Применяя закон по аналогии, можно сделать вывод о том, что общими полномочиями защитника в деле об административном правонарушении, являются перечисленные в части первой статьи 25.1 КоАП РФ права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. К таким полномочиям, например, относятся: право знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, давать отводы, заявлять ходатайства и др.

Специальные полномочия в соответствии с гражданско-процессуальным правом обязательно оговариваются в доверенности. К таким полномочиям в соответствии со статьей 54 ГПК РФ относятся, например, право представителя на подписание искового заявления, отказ от исковых требований, заключение мирового соглашения, обжалование судебного постановления, предъявление исполнительного документа к взысканию и т.п. В производстве по делам об административных правонарушениях к специальным полномочиям можно отнести право защитника на подачу жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, отказ от такой жалобы, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрени-

ем дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий и т.д. Вывод о том, что такие полномочия являются специальными и должны быть закреплены доверенностью, возможен на основании закрепления данной позиции Верховным Судом Российской Федерации [3, п.8, абз.4]. Однако, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации касаются административно-процессуальных вопросов в деятельности судебных органов, а КоАП РФ предусматривает рассмотрение дел об административных правонарушениях не только судьями, но и иными властными субъектами, например, органами внутренних дел и их должностными лицами. Кодекс административного судопроизводства от 08.03.2015 (далее КАС РФ) также предусматривает положения, регламентирующие закрепление в доверенности отдельных полномочий. В своей работе, связанной с вопросами регламентации института представительства в рамках административного судопроизводства, Н.А. Канунникова, анализируя статьи КАС РФ, указывает на ограничение полномочий представителя только теми, которые указаны в доверенности, а также на порядок их реализации, который тоже определен доверенностью [5, с.59]. Также в КАС РФ четко определено обязательное требование к представителю – наличие высшего образования, в производстве по делам об административных правонарушениях такие положения закона отсутствуют, что дает право утверждать, что защитником (представителем) по делу об административном правонарушении может выступать любое лицо, не обязательно имеющее высшее юридическое образование. Данные примеры законодательной регламентации вопросов представительства в административно-процессуальных отношениях конечно же являются подтверждением совершенствования административно-процессуального регулирования, однако не затрагивают непосредственно административно-процессуальное закрепление представительства в производстве по делам об административных правонарушениях, что создает сложности регулировании данного правового института и, соответственно, затрудняет реализацию административно-процессуальных прав участников производства, в том числе на юридическую помощь защитника.

В данной статье были затронуты отдельные проблемные аспекты, касающиеся как непосредственной реализации административно-процессуального права на юридическую помощь защитника и связанные с этим особенности регулирования административно-правового

статуса защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, так и вопросы оформления участия защитника в административно-процессуальных отношениях. Исходя из анализа нормативно-правовых норм, регулирующих правоотношения вышеуказанной сферы, можно сказать о том, что вопросов при применении таких норм больше, чем закрепленных на законодательном уровне ответов.

© Филь М.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации К.В Арановского к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 02.07.2015 № 1536-О « По запросу Дмитровского районного суда города Костромы о проверке конституционности частей 1,2 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// www.consultant.ru.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.07.2015 № 1536-О « По запросу Дмитровского районного суда города Костромы о проверке конституционности частей 1,2 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// www.consultant.ru.

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// www.consultant.ru

4. Гражданский процесс: курс лекций/ под общ. ред. Е.С. Поповой. СПб: изд-во СПб ун-та МВД России. – ООО «Р-КОПИ», 2017. – 404с.

5. Канунникова Н.Г. К вопросу об институте представительства в суде по административным делам//Административное право и процесс. – 2020. - № 4. – С.58-60.



Нобель Наталья Александровна,
судья Октябрьского районного суда г.Кирова

**К вопросу о целесообразности нормативного закрепления
случаев обязательного участия защитника при реализации
судьями судов общей юрисдикции полномочий по
рассмотрению дел об административных правонарушениях**

Аннотация: *в статье рассматриваются процессуальные аспекты необходимости установления обязательного участия защитника – адвоката при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. Автором предлагается внесение соответствующих изменений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту КоАП РФ), при этом, аргументируется необходимость сокращения числа дел об административных правонарушениях, подлежащих разрешению судьями судов общей юрисдикции, а также приводится финансово-экономическое обоснование, позволяющее констатировать возможность назначения вышеуказанными судьями в настоящее время профессиональных защитников на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *судья суда общей юрисдикции, производство по делу об административном правонарушении, право на защиту, защитник, состязательность в производстве по делам об административных правонарушениях.*

Анализ положений действующего законодательства об административных правонарушениях, свидетельствует о росте роли судей судов общей юрисдикции в разрешении дел об административных правонарушениях. Однако КоАП РФ в текущий период достаточно лаконично регламентирует процедуру рассмотрения дел указанной категории. Как справедливо отмечает С.В. Щепалов, наличие управленческой концепции законодателя в подходе к регулированию производства по делам об административных правонарушениях, «рамоч-

ная» регламентация, первоначально предназначенная для органов исполнительной власти, распространена на суд как бы в довесок [1. С. 20-21].

На наш взгляд, в целях оперативного и законного разрешения дел об административных правонарушениях судьями судов общей юрисдикции, в КоАП РФ необходимо внесение таких изменений, которые непосредственно отразятся на осуществлении данными судьями собственных полномочий в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях, что в текущих правовых реалиях, в первую очередь, требует соответствующих корректив, касающихся реализации участниками производства по делам указанной категории принципа состязательности, а значит, важным является определение критериев участия субъектов, способных защитить права лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Как обоснованно отмечает М. Мажирин, что в отсутствие состязательности нельзя говорить о равноправии лица, привлекаемого к ответственности и лица, составившего протокол [3. С.8].

По мнению профессора Н.Г. Салищевой судья, «соблюдая принцип состязательности и открытости процесса, должен учитывать реальное неравенство в правовых позициях сторон в сфере публичной власти» [4].

Все действующие процессуальные кодифицированные акты уделяют внимание нормам о состязательности сторон: соответствующие положения содержит статья 9 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее по тексту АПК РФ), статья 14 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее по тексту КАС РФ), статья 15 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее по тексту УПК РФ), статья 12 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее по тексту ГПК РФ). Кроме того, данные нормативные правовые акты непосредственно определяют статус и процессуальное положение участников производства, в том числе, в статье 40 АПК РФ, статье 38 КАС РФ, статье 38 ГПК РФ, главах 5-7 УПК РФ, однозначно отделяя их от суда и наделяя собственными особыми правомочиями. При этом выше-названные законы именуют задачами суда: руководство судебным разбирательством, оказание содействия сторонам в реализации прав, создание условий для разрешения дела.

На особую значимость указанного принципа при рассмотрении дел неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ, от-

мечая в Постановлениях от 14.04.1999 №6-П, от 21.04.2010 №10-П, что право на судебную защиту включает в себя, помимо самой возможности обращения в суд, также и право быть выслушанным судом при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон. Однако, указанный принцип не нашел прямого закрепления в действующем КоАП РФ.

Процессуальное воплощение состязательности участников производства по делу об административном правонарушении не может быть признано полным без возможности назначения в определенных случаях лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, защитника-адвоката.

Статьи 25.1 («Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении»), 25.5 КоАП РФ («Защитник и представитель») регламентируют возможность участия защитника, закрепляя право пользования его помощью за нуждающимся лицом, устанавливая объем правомочий последнего. Вместе с тем, в настоящее время участие защитника возможно исключительно по инициативе лица, привлекаемого к ответственности, предполагающей возмездную основу, а судьи не уполномочены законом приглашать адвокатов для участия в разбирательстве по делу об административном правонарушении даже при наличии ходатайства потенциального правонарушителя.

По вопросу участия защитника при рассмотрении дел об административных правонарушениях учеными-правоведами высказываются различные точки зрения, которые сводятся, в основном, к необходимости предоставления государством гарантий оказания квалифицированной правовой помощи нуждающимся в ней лицам без возложения на них каких-либо расходов, а значит, законодательного закрепления участия адвоката, обязанного оказать бесплатно юридическую помощь лицу, привлекаемому к ответственности, но при наличии определенных условий. Случаи такого участия защитника связываются либо с особенностями личности самого нарушителя (его несовершеннолетие, наличие психических или физических отклонений, незнание языка рассмотрения дела), либо спецификой разрешаемого дела (осуществление административного расследования, вменение правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических, психотропных средств, нарушением иностранцем режима пребывания (проживания) в России и т.д.) [5. С. 45-46, 6. С. 567, 7. С. 91-93].

По-нашему мнению, при определенных условиях лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, должна быть обеспечена возможность получения квалифицированной правовой помощи, и полномочиями судей судов общей юрисдикции должно охватываться назначение адвоката.

Нельзя отрицать, что административная ответственность влечет наступление неблагоприятных правовых последствий в виде мер государственного принуждения, а также государственное осуждение субъекта, совершившего противоправные действия [8. С. 9]. Вместе с тем, состояние административной наказанности отличается от тех ограничений прав лица, которые предусмотрены действующим уголовным законом в случае признания его виновным в совершении преступления. В этой связи полагаем нецелесообразным предоставление государством адвоката по каждому рассматриваемому судьей суда общей юрисдикции делу об административном правонарушении: защитник требуется в строго определенных случаях, для чего необходимо учесть следующее.

Важным является сокращение числа дел рассматриваемой категории, подлежащих разрешению судьями судов общей юрисдикции. Предлагаем, при отнесении дел об административных правонарушениях к подсудности вышеназванных судей, ключевым определить санкционный критерий, презюмирующий, что судьи судов общей юрисдикции компетентны рассматривать только такие дела, по итогам которых возможно назначение четко определенных видов административных наказаний.

Нам представляется правильным отнесение к подведомственности данных судей тех дел об административных правонарушениях, санкции за совершение которых включают в себя назначение наказаний, принципиально ограничивающих наиболее значимые права и свободы лиц, привлекаемых к административной ответственности. К таким наказаниям следует отнести: административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (далее по тексту - административное выдворение), конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения (далее по тексту - конфискация), обязательные работы, дисквалификацию. Полагаем, что назначение вышеназванных видов наказаний возможно только после судебного разбирательства, обеспечивающего соответствующую

щие процессуальные гарантии привлекаемому к административной ответственности лицу от непродуманных, скоропалительных решений. При этом, к компетенции мировых судей подлежит отнесению разрешение тех дел об административных правонарушениях, которые из вышеназванных пяти видов административных наказаний предусматривают применение лишь административного ареста и обязательных работ. При этом, дисквалификация, конфискация и административное выдворение, учитывая необходимость комплексной оценки и анализа норм трудового, экологического, земельного и иных отраслей права, подлежит применению исключительно судьями районных судов.

Из указанных видов наказаний административный арест и административное выдворение наиболее существенно ограничивают права лиц, привлекаемых к административной ответственности, в связи с чем, полагаем значимым обеспечение судьей защитника-адвоката только при рассмотрении тех дел, когда за совершенное правонарушение могут быть назначены два указанных вида административного наказания. Данное предложение позволит максимально учесть не только законные интересы лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, но и публичные интересы общества и государства, принимая во внимание финансовые расходы, которые, несомненно, придется нести федеральному бюджету страны.

Для приведения экономического обоснования возможности таких изменений КоАП РФ, и расчета предполагаемых бюджетных трат, необходимо принять во внимание несколько аспектов.

Первый: рассмотрение дел об административных правонарушениях, за которые могут быть назначены административный арест, административное выдворение, с учетом положений статьи 29.6 КоАП РФ («Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении»), осуществляется судьями в день получения соответствующего протокола, а значит, оплачиваться будет лишь один день участия адвоката в суде.

Второе: размер вознаграждения адвокатов, участвующих в ходе судебных разбирательств по делам различных категорий, установлен Постановлением Правительства РФ от 01.12.2012 №1240 в Положении о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела

арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, и с 01.10.2023 по уголовным делам (которые предлагаем взять за основу для расчета в рассматриваемом нами случае, как максимально сходные с делами об административных правонарушениях) за один день участия в суде составляют 1646 руб. (пункт «г» части 22 (1) указанного Положения). Вместе с тем, полагаем, что при возмещении расходов адвокату за участие в производстве по делу об административном правонарушении указанная сумма подлежит сокращению, и определению как половина размера вознаграждения адвоката, участвующего в уголовном деле по назначению суда ($1646 \text{ руб.} : 2 = 823 \text{ руб.}$), поскольку при привлечении лица к административной ответственности речь не идет о той степени сложности и напряженности разбирательства, с которыми сталкиваются стороны при рассмотрении судом уголовных дел.

Третье: статистика Судебного Департамента при Верховном Суде РФ позволяет отследить точное число дел об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых, судьями судов общей юрисдикции назначаются административный арест и административное выдворение. Так, согласно данным указанного учреждения, размещенным на официальном сайте, за 2022 год в Российской Федерации административному аресту подвергнуты 806 119 лиц, административно выдворены – 85 075 лиц.

Таким образом, учитывая предложенные нами правила определения судебной подведомственности, позволяющие существенно уменьшить число рассматриваемых судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, а также три выше-названных числителя: количество рассматриваемых ежегодно дел об административных правонарушениях указанных категорий; размер вознаграждения, подлежащего выплате защитнику-адвокату за его участие в суде при рассмотрении соответствующего дела; число дней участия такого защитника-адвоката, - определяется сумма бюджетных ассигнований, требуемых для обеспечения права на защиту лица, который подвергается административному аресту или административному выдворению. Полагаем, такое предложение позволит реализовать принцип состязательности и равноправия участников рассматриваемого производства, дополнительно обеспечив, таким образом,

осуществление судьями судов общей юрисдикции исключительно собственной компетенции по делу.

В связи с вышеизложенным предлагаем статью 25.1 КоАП РФ дополнить частями 5 и 6 следующего содержания:

Часть 5: «Защитник приглашается лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, его законными представителями, либо иными лицами по его поручению. Участие защитника-адвоката при рассмотрении судьей дела об административном правонарушении обязательно, если за совершение административного правонарушения может быть назначено административное наказание в виде административного ареста или административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, и в данном случае по просьбе лица, привлекаемого к административной ответственности, участие защитника-адвоката обеспечивается судьей»;

Часть 6: «Расходы адвоката за участие в производстве по делу об административном правонарушении взыскиваются с лица, которому назначено административное наказание в виде административного ареста или административного выдворения за пределы Российской Федерации. Судья вправе освободить указанное лицо от уплаты таких расходов в случае его финансовой несостоятельности, либо если это может существенно отразиться на имущественном положении несовершеннолетних, находящихся на иждивении такого лица».

© Нобель Н.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. №1. С. 20-21.
2. Рязановский В.А. Единство процесса: Учебное пособие. - Москва: ОАО «Издательский Дом «Городец»», 2005. С. 49-68.
3. Мажилин М. Принцип неравноправия // ЭЖ-Юрист. 2010. №17. С. 8.
4. Салищева Н.Г. Административное судопроизводство требует кодификации // «ЭЖ-Юрист». 2003. №12. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

5. Поспелов Б.И. К вопросу об обязательном участии защитника по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2012. №2. С. 45-46.

6. Чапурко Т.М., Ламонов Е.В. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. Процессуальное право. С. 567.

7. Ширеева Е.В. Проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2018. С. 91-93.

8. Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Научн.-практ. пособие / Под ред. Н.Г. Салищевой. М.: ТК "Велби", 2008. С. 9.



Разгон Ольга Юрьевна,
*адъюнкт кафедры управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка
Центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России*

**Генезис позитивных административных производств
(на примере Министерства внутренних дел):
взгляд на прошлое и современность**

Аннотация: *настоящая работа посвящена изучению исторических аспектов позитивных административных производств, которые в свою очередь позволяют не только установить момент их возникновения, но и определить факторы, повлиявшие на их развитие и становление как одного из основных административно-правовых институтов, ставших фундаментальной частью административно-процессуального права. История является проводником в любую науку, именно поэтому обращение к ней является важным и заслуживает особого внимания.*

Ключевые слова: *государственное управление, позитивные административные производства, административно-процедурная деятельность, государственные услуги, поощрительные производства, учетно-регистрационная деятельность.*

На протяжении длительного периода времени административные производства, как и административное право в целом, воспринимались научным сообществом как институт, который основан на императивном методе регулирования общественных отношений. Привычное для отечественного административного процесса одностороннее воздействие государства на граждан и организации, направленное на наказание и регулирование правонарушений, привело к формированию юрисдикционной концепции административного процесса, включающей в себя широкий спектр мер и санкций, направленных на регулирование неправомерных действий субъектов правоотношений.

С учётом того, что основной упор делался именно на юрисдикционную составляющую административного процесса, долгое время позитивные стороны данного правового явления, такие как обеспечение и реализация прав, редко привлекали внимание исследователей и практиков. Это подтверждается тем, что и на сегодняшний день дальнейшее развитие и оценку по-прежнему получают административные производства, имеющие правовой спор, несмотря на обилие научных трудов, посвященных данной тематике.

При этом административно-процедурная деятельность остаётся столь же непроработанной, ввиду юридической традиции административно-процессуального права в нашей стране. Однако, стоит отметить, что в определенный период времени эволюция юридического права всё же оказала влияние на научное сообщество, в последствии чего учёные переосмыслили своё критическое представление о феномене юрисдикционного административного процесса и открыли новые горизонты - их управленческую природу. Таким образом, стало очевидным, что императивный метод может быть применим не только со стороны государства, но и со стороны граждан.

Позитивные производства (или управленческие процедуры [1, с. 179]) представляют собой урегулированную нормами административно-процессуального права внутриорганизационную и внутриуправленческую деятельность государственной администрации по реализации компетенций в области осуществления общих и специальных функций управления, в которых отсутствует правовой спор и институт привлечения к ответственности. С учётом данной формулировки в настоящей статье рассматривается 3 категории позитивных административных производств: генезис института государственных услуг, поощрительные производства и учетно-регистрационные производства. Производства позитивного характера возникли не с того момента, когда о них впервые заговорили, они существовали и до становления науки административного права в России.

Для того, чтобы определить путь их развития уместно сказать о предпосылках формирования данного правового института до включения их в структуру административного процесса.

Предпосылки возникновения позитивных административных производств в России исторически связаны с несколькими ключевыми факторами:

1. *Необходимость обеспечения правопорядка*: развитие государственного управления привело к возникновению потребности в создании эффективных механизмов для поддержания общественного порядка и защиты интересов граждан.

2. *Развитие законодательства*: с развитием законодательства возникала потребность в создании и систематизации процедур, позволяющих решать административные дела в соответствии с законом и в интересах общества.

3. *Социальные изменения*: потребность в административных процедурах непосредственно связана с изменениями в социальной среде и развитием общественных отношений.

4. *Эффективность государственной власти*: с развитием государства возникала потребность в создании процедур для регулирования общественных отношений и эффективного государственного управления.

5. *Реализация и защита гражданских прав*: появление процедур связано с потребностью в обеспечении защиты гражданских прав, что в свою очередь обусловлено социально-историческими условиями и общественными потребностями.

Эти факторы по праву можно назвать основными предпосылками, сформировавшими необходимость появления и развития позитивных административных производств как неотъемлемой части административного процесса.

Периодизацию становления рассматриваемого института можно условно представить несколькими ключевыми этапами: дореволюционный, революционный, советский и современный.

Дореволюционный (1719-1904). Первым памятником истории, проводником в позитивные производства стал Указ Петра I 1719 года, согласно которому на полицию возлагались обязанности по контролю и учету приезжающих граждан. В это время впервые документ, удостоверяющий личность, получил название, сохранившееся до наших дней, этим документом был «паспорт» [2, с. 88]. С этого момента зародилось государственное управление в сфере миграционной политики. После структурных преобразований, пришедших на начало 19 века, в соответствии с Манифестом об «Общем учреждении министерств» 1811 года сформировалась Особенная канцелярия, просуществовавшая чуть больше 10 лет, полномочия которой в дальнейшем передавались преемственным подразделениям. Канцелярия включала

в себя несколько подразделений (столов), на одно из которых возлагались функции паспортно-визовой службы, а также осуществление наблюдения за находящимися на территории России иностранными гражданами. Тем же нормативно-правовым актом была регламентирована деятельность Министерства исполнительной полиции, занимавшейся на тот период времени учетно-регистрационной деятельностью, которая является неотъемлемой частью позитивных производств.

Другими не менее важными документами стали Положения о видах на жительство (1884 г.) и Устав о паспортах (1903 г.) [3, с. 44], которые в части рассматриваемых категорий (административных производств) сохранили и усовершенствовали преемственность норм.

Революционный (1905-1917). Серьезные политические изменения оказали влияние не только на институт государственного управления, но на научные исследования в области административного права и процесса. Их развитие в данном направлении характеризуется периодом «застоя». При этом, стоит отметить, что некоторые новообразования для института позитивных производств произошли, в 1908 году появляется Справочно - регистрационное бюро, в компетенцию которого входило разрешение вопросов, связанных с выдачей справок о судимости.

Советский (1922-1991). Продолжает развиваться законодательная база, так, объединение союза республик в начале 20-х годов привело к необходимости формирования системы поощрения сотрудников правоохранительных органов [4, с. 12], которая в последующем развивалась и совершенствовалась.

Советский период преимущественно отмечен оживлением научного сообщества и появлением научных изысканий в области административно-процессуального права, которые заложили прочный фундамент для позитивных административных производств.

Н.Г. Салищева впервые выделила три вида «производств», отражающих внутриаппаратные и внешнеуправленческие отношения, однако, при этом отнеся их в отдельный правовой институт, не включенный в целостную систему государственного управления. Важно отметить, что это была первая монографическая работа, в которой данный феномен подвергся изучению и анализу. Таким образом, в этот период времени, а именно с 1964 года позитивные производства

стали косвенно претендовать на свою нишу в системе административного процесса.

Позже они получили своё развитие и правовую оценку в работах

И.И. Евтихиева, выделившего широкий смысл административного процесса, который помимо юрисдикционной включает в себя и «позитивную» деятельность [5, с. 35]; а также В.Д. Сорокина, по праву считающегося основоположником «управленческой» концепции, закрепившего место позитивных административных производств в системе административного процесса [6, с. 61]. Однако, дальнейшее развитие научной мысли было приостановлено на некоторое время, по причине изменения подходов к методам государственного управления, но позже исследователи вновь заинтересовались данной проблематикой и начали развивать свои идеи уже в следующем историческом периоде.

Современный (1992 - по настоящее время). Появляется всё больше исследований, посвященных позитивным производствам. Ключевыми работами, внесшими существенный вклад в развитие данного института, стали научные труды: А.Б. Габбасова, К.В. Давыдова, И.М. Лазарева, А.А. Никольской, А.А. Павлушиной, Л.Л. Попова, В.Д. Сорокина, А.И. Стахова и других. Указанные выше авторы так или иначе в рамках своих исследований затрагивали вопросы позитивной составляющей административного процесса.

Так, К.В. Давыдов выступал за упорядочивание подходов в реализации прав граждан и их кодификацию в сфере государственного управления [7, с. 45]. Расширение представления о природе позитивных производств позволили в зависимости от различных критериев выделить их классификации [8, с. 18-23].

Эволюция коснулась не только области научного знания, но и нормативного правового регулирования. В 2010 году зарождается институт государственных услуг, который стал одним из ведущих в результате административной реформы в России. С этого момента взаимоотношения между государством, в лице органов внутренних дел, и населением перешли на качественно новую ступень взаимодействия. В 2014 году ведомственным приказом Министерства внутренних дел РФ регламентируется учетно-регистрационная деятельность, где отражены исключительно процедурные моменты, касающиеся вопросов регистрации сообщений и заявлений об административных правонарушениях, о происшествиях. Усовершенствовалась также си-

стема поощрительных производств сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации с принятием приказа № 525 от 28 июля 2020 года.

Проведя анализ исторического развития позитивных административных производств, можно выделить критерии, повлиявшие на их создание и формирование, как административно-правового института:

1. *Законодательная трансформация*: изменения в законодательстве, включая создание новых норм и принятие ключевых законов.

2. *Политические изменения*: смена политической формации, реформы в системе государственного управления и изменения в подходах к административному регулированию правоотношений.

3. *Социальные изменения*: развитие общественных отношений оказали прямое влияние разработку и применение административных процедур.

4. *Технологические изменения*: цифровизация управления, путём внедрения новых технологий и методов в систему административных процессов.

5. *Экономические изменения*: влияние экономических факторов на развитие административных процедур и их адаптацию к экономическим вызовам.

Резюмируя изложенное, важно отметить ряд ключевых моментов:

Во-первых, признаки позитивной составляющей административного процесса прослеживались ещё около 300 лет назад, но наиболее явственно стали проявляться с проведением научных исследований в советский период.

Во-вторых, институт государственного управления прошёл эволюцию от модели императивного воздействия до концепции организации взаимодействия государства и граждан при реализации присущих им прав, а также улучшению качества жизни населения страны в целом.

В-третьих, на закрепление института позитивных производств и дальнейшее развитие значительное влияние оказали изменения во всех сферах жизни общества: политические, социальные, экономические.

При этом сфера исследований в данном направлении на сегодняшний день остаётся актуальной ввиду того, что по-прежнему нет единого подхода к пониманию административных производств, а

также отсутствуют единые принципы и правила взаимоотношений между органами внутренних дел и гражданами при реализации принадлежащих последним прав, как на практическом, так и на теоретическом уровнях.

© Разгон О.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Попов Л.Л. Ключевые проблемы административного процесса // Вестник Воронежского государственного университета. – Сер.: Право. – 2016. – № 4 (27). – С. 179.
2. Чернышев К.И. Генезис миграционного законодательства в России // Наука. Общество. Государство. – 2018. – № 4 (24). – С. 88.
3. Фатихов Д.Р. История правового регулирования российской паспортной системы // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 44.
4. Шуняков Д.В. Награждение сотрудников правоохранительных органов в СССР в период наградного дуализма (1922-1933) // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. – Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2022. – №5. – С. 12.
5. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1948. Цит. по: Лазарев И.М. Указ. соч. – С. 35.
6. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 61.
7. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: Диссертация на соискание доктора юридических наук / Давыдов, К. В. ; ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». – г. Нижний Новгород, 2021. – С. 45.
8. Куракин А.В., Костенников М.В. – Административный процесс и его реализации в деятельности полиции // Полицейская и следственная деятельность. – 2013. – № 4. – С. 18-23.



Макарова Юлия Альтафовна,
*доцент кафедры административного права и
административной деятельности
органов внутренних дел
Уральского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук*

**Вопросы документирования
административных правонарушений,
предусмотренных ст. 20.3³ КоАП РФ**

Аннотация: *в статье на основе доктринального подхода и правоприменительной практики систематизированы и представлены новые, современные тенденции документирования административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.33 КоАП РФ. Цель исследования – обобщение существующих проблем документирования административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.33 КоАП РФ, а также выработка концептуальных предложений по документированию административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.33 КоАП РФ. В статье аргументировано представлен перечень средств доказывания по рассматриваемому вопросу на первоначальном этапе производства по делам об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *специальная военная операция, документирование правонарушения, предусмотренного статьей 20.33 КоАП РФ, сложности практикоориентированного характера.*

В период проведения Специальной военной операции особенно важно защитить от противоправных посягательств тех, кто непосредственно участвует в ее проведении, а также тех кто оказывает непосильную помощь в ее реализации. Введение 4 марта 2022 года Федеральным законом № 31-ФЗ в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации статьи 20.33 «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил

Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности» способствовало административно-правовой охране отношений в этой сфере [1, С. 63]. В связи, с чем актуальным является рассмотрение вопроса квалификаций и документирования указанного состава административного правонарушения.

Коллективом авторов Уральского юридического института МВД России совместно с представителем Центрального аппарата МВД России проведено заказное исследование на тему тождественную данным тезисам. В рамках глубинного доктринального анализа ст. 20.33 КоАП РФ выявлены следующие сложности теоретического характера: отсутствие в законодательстве терминологического аппарата, касающегося публичности, дискредитации [2, С. 14] ; видов дискредитации; форм проявления дискредитирующих действий; определении и классификации символов, относящихся к специальной военной операции; характеристики признаков состава данного вида правонарушения, разграничения указанного состава со смежными составами административных правонарушений и преступлений, а также характеристики идеальной совокупности правонарушений с рассматриваемым составом.

Анализ правоприменительной практики более 100 судебных решений в 25 регионах Российской Федерации, позволил прийти к выводу о том что при применении ст. 20.33 КоАП РФ возникают следующие сложности практикоориентированного характера: затруднение с определением места совершения правонарушения в случае совершения деяния при помощи информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), а также момента окончания противоправных действий (для исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности); трудности раскрытия предмета доказывания в материале об административном правонарушении (использование акта-осмотра «Интернет» страницы); затруднения с описанием фабулы состава административного правонарушения в протоколе об административном правонарушении; разнородность практики назначения и проведения экспертиз по указанной категории дел об административных правонарушениях; неоднозначность суждений при решении вопроса о назначении экспертиз, а так-

же формулировании вопросов при назначении соответствующих видов экспертиз.

Рассмотрим лишь некоторые вопросы документирования и пресечения деяний, предусмотренных ст. 20.33 КоАП РФ. В качестве доказательной базы для квалификации административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.33 КоАП РФ выступают следующие документы:

1. Протокол об административном правонарушении.
2. Рапорт сотрудника, выявившего признаки состава административного правонарушения.
3. Объяснение правонарушителя, указывающего на факт целенаправленной дискредитации, недовольства действиями Вооруженных Сил Российской Федерации и иными субъектами, предусмотренными ст. 20.33 КоАП РФ.
4. Объяснения очевидцев (свидетелей), подтверждающие событие правонарушения.
5. Акт исследования интернет-ресурса, отражающего действия, дискредитирующие использование Вооруженных Сил Российской Федерации и ее граждан для поддержания международного мира и безопасности.
6. Результаты фото-, видеофиксации события административного правонарушения, в том числе скриншоты, в случае распространения информации в сети «Интернет».

При отсутствии возможности назначения экспертизы по объективным причинам целесообразно использовать такую форму специальных знаний, как привлечение специалиста в соответствии со статьей 25.8 КоАП РФ по материалам, противоправность которых очевидна. От специалиста могут быть получены объяснения; он также может быть опрошен в судебном заседании в порядке статьи 26.3 КоАП РФ либо в соответствии со статьей 25.8 КоАП РФ.

Отдельного внимания заслуживает вопрос назначения экспертизы в ходе производства по данной категории дел об административных правонарушениях. Действующее законодательство не предусматривает обязательного назначения экспертизы по данной категории дел.

Поэтому вопрос проведения исследования является проявлением дискреционных полномочий должностного лица и должен разрешаться с учётом наличия оснований проведения экспертизы и необ-

ходимости использования в процессе установления истины по делу познаний в науке, технике, искусстве или ремесле (часть 1 статьи 26.4 КоАП РФ). Экспертиза не может иметь преюдициального значения. В каждом конкретном случае все доказательства по делу должны быть исследованы и оценены в совокупности, при этом имеющиеся доказательства могут в полной мере раскрывать предмет доказывания, и в проведении экспертизы отсутствует какая-либо необходимость.

К средствам доказывания на первоначальном этапе выявления в сети «Интернет» относятся:

- 1) проверка наличия на информационном ресурсе в сети «Интернет», распространяемой с нарушением закона информации;
- 2) снимок (скриншот) интернет-страницы (сайта) с указанием URL-адреса, времени и даты снимка;
- 3) анализ его содержания;
- 4) исследование всего сайта;
- 5) исследование интернет-страниц пользователей сайта;
- 6) мониторинг иных интернет-ресурсов на предмет возможного копирования противоправной информации;
- 7) запрос сведений, подтверждающих вывод о распространении информации с нарушением действующего законодательства;
- 8) при необходимости оценки смысловой направленности информационного материала – инициация его экспертного исследования с целью получения заключения специалиста в области лингвистики, социальной психологии и др.

Таким образом, документирование административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.33 КоАП РФ, представляет собой совокупную последовательность процессуальных действий, направленных на первоначальном этапе на анализ способа совершения деяния (посредством сети «Интернет» либо путем направления обращений и иной печатной либо электронной информации адресованной конкретному субъекту или деяние совершается в реальном времени путем реальных действий, которые носят публичный характер), далее осуществляется сбор доказательств и их проверка на предмет относимости, допустимости и достоверности, принимается решение о целесообразности и возможности проведения экспертизы.

Вопросы же пресечения деяний, предусмотренных ст. 20.33 КоАП РФ, являются значимыми для охраны общественного порядка и

состояния защищенности общества от негативных факторов, влияющих на мировоззрение граждан, путем реализации провокаций и дестабилизации оперативной обстановки различного рода информационными угрозами.

© Макарова Ю.А. 2024

Список цитируемой литературы:

1. Панкова О.В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 60 - 65.
2. Агапов А.Б. Гуманизация, или Апология публичного принуждения // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 11 - 17.



Сейдахметова Асемгуль Уахитовна,
адъюнкт 3 курса адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

**Возбуждение дел об административных правонарушениях,
связанных с семейно-бытовым насилием
в Республике Казахстан**

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению стадии возбуждения дела об административном правонарушении, как одной из первых стадии производства по делам об административных правонарушениях. На основе изученных и проанализированных материалов дел об административных правонарушениях, связанных с семейно-бытовым насилием, определены поводы и основания возбуждения дел об административных правонарушениях, а также установлено, что большинство правонарушений были совершены в состоянии алкогольного опьянения.*

Ключевые слова: *семейно-бытовое насилие, потерпевший, административное правонарушение, дело об административном правонарушении, возбуждение дела об административном правонарушении.*

Порядок производство по делам об административных правонарушениях определяется Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КРКоАП). Возбуждение дела об административном правонарушении является первой стадией производства по делам об административных правонарушениях (глава 41 КРКоАП).

Авторы учебника «Административно-процессуальное право» под редакцией А.И. Каплунова отмечают: «Возбуждение дела, являясь начальной стадией производства, представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование и квалификацию, а также определение подведомственности или подсудности» [1, с. 232]. А.О. Дрозд считает, что «стадия возбуждения дела об адми-

нистративном правонарушении представляет собой комплекс процессуальных мероприятий, направленных на выявление обстоятельств совершённого правонарушения, сбора доказательств по делу, процессуальное оформление результатов расследования, составление должностным лицом протокола об административном правонарушении, а в случаях, когда рассмотрение данного дела не относится к компетенции лица, осуществившего указанные процессуальные действия, то и вынесение определения о направлении дела по подведомственности» [2, с. 72]. Считаем, что вышеуказанные определения в полной мере отражают содержание стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Рассмотрим стадию возбуждения дела об административном правонарушении на примере изученных и проанализированных материалов дел об административных правонарушениях, связанных с семейно-бытовым насилием.

Так, в рамках проведения научно-исследовательской деятельности были изучены и проанализированы материалы административных дел по статьям: 73 «Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений», 73-1 «Умышленное причинение лёгкого вреда здоровью», 73-2 «Побои», 461 «Нарушение защитного предписания», 669 «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта и исполнительного документа» КРКоАП, а также собраны статистические данные по количеству совершённых правонарушений по статьям 73, 73-1, 73-2, 461 КРКоАП в Северо-Казахстанской области.

В соответствии со статистическими данными за 11 месяцев 2023 г. было совершено 2134 административных правонарушений по ст. ст. 73, 73-1, 73-2 КРКоАП (за 11 месяцев 2022 г. – 2417, снижение на 11,7 %), по ст. 461 КРКоАП – 146 (за 11 месяцев 2022 г. – 138, рост на 5,8 %).

Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с семейно-бытовым насилием могут быть не только заявления потерпевших, но и иные поводы, предусмотренные ч.1 ст. 802 КРКоАП: непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения; материалы, поступившие из других правоохранительных органов, а также других государственных органов, органов местного самоуправления; сообщения или заявления физических лиц (например, сообщения, поступившие на пульт «102» от очевидцев происходящего административного правонарушения – близких род-

ственников, соседей и т.д.) или заявления юридических лиц (например, сообщения сотрудников медицинского учреждения о возможных фактах совершения семейно-бытового насилия, выявленных при оказании медицинской помощи), а также сообщения в средствах массовой информации.

В соответствии с ч. 4 ст. 802 КРКоАП дело считается возбужденным с момента: составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 785 КРКоАП); составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; объявления судьёй (судом) об устранении факта проявления неуважения к суду со стороны присутствующего в процессе лица в ходе судебного разбирательства [3].

При изучении вышеуказанных материалов административных дел основными поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях явились: непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения, либо сообщения или заявления физических лиц. Проанализированы сообщения и заявления потерпевших, которые указывали на то, что причинами их обращения являются конфликты со своими родственниками, в ходе которых правонарушители в их адрес выразились нецензурной бранью, угрожали физической расправой, умышленно причинили телесные повреждения. По всем заявлениям, поступившим на пульт «102», а также выявленным уполномоченными должностными лицами были возбуждены дела об административных правонарушениях.

Результаты изучения и анализа 45 материалов административных дел показали следующее:

- на момент совершения административного правонарушения 67 % правонарушителей находились в состоянии алкогольного опьянения, из них: 60 % - лица, алкогольное опьянение которых было зафиксировано (имеются заключения о медицинском освидетельствовании, проведённом в центре временной адаптации и детоксикации (далее – ЦВАД)), 7 % - лица, алкогольное опьянение которых не было зафиксировано (со слов потерпевших). В ходе проверки правонарушителей было выявлено, что 44 % состоят на учётах в органах внутренних дел и в медицинских учреждениях, из них: на профилактиче-

ских учётах в органах внутренних дел по категории «Защитное предписание» состоят 4 % правонарушителей, по категории «Установление особых требований к поведению правонарушителя» - 18 %, в медицинских учреждениях – 22 % (по категории «Психические и поведенческие расстройства, вызванные употреблением алкоголя, пагубное употребление» - 4 %, по категории «Психические и поведенческие расстройства, вызванные употреблением алкоголя, синдром зависимости» - 18 %). Кроме того, 78 % правонарушителей ранее привлекались к ответственности, из них: к уголовной ответственности – 4%, к административной ответственности – 74% (к административной ответственности за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений – 16%, за иные правонарушения – 58%);

- в отношении двух правонарушителей было произведено административное задержание, один правонарушитель был доставлен в ЦВАД. В соответствии со справками-характеристиками, выданными участковыми инспекторами полиции по месту жительства, 18% правонарушителей злоупотребляют алкогольными напитками;

- на момент совершения административного правонарушения 4 % потерпевших находились в состоянии алкогольного опьянения (со слов правонарушителя). В ходе проверки потерпевших было выявлено, что они не состоят на учётах в органах внутренних дел и в медицинских учреждениях, ранее к административной и уголовной ответственности не привлекались;

- в ходе опроса потерпевшие пояснили, что правонарушители выражались в их адрес нецензурной бранью, оскорбительно выражались по отношению к их родственникам, угрожали физической расправой, причинили телесные повреждения, в связи с чем они обратились в органы внутренних дел. Двум потерпевшим были причинены телесные повреждения. По данному факту были проведены судебно-медицинские экспертизы (далее – СМЭ). По итогам проведённых СМЭ эксперты пришли к выводу, что свидетельствуемым повреждение причинило лёгкий вред здоровью по признаку кратковременности расстройства сроком до 3-х недель (до 21 дня). 56 % потерпевших приходились близкими родственниками правонарушителю, 18 % - бывшие супруги, 26 % - сожители;

- 85 % потерпевших отказались от примирения с правонарушителем посредством процедуры медиации, о чём было составлено уведомление об отказе от процедуры медиации.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Основными поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с семейно-бытовым насилием являются: заявления потерпевших, а также непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения.

2. К основным причинам обращения потерпевших в полицию можно отнести: употребление правонарушителями алкогольных напитков, проявление агрессии правонарушителем (выражение нецензурной бранью, угроза физической расправой), причинение телесных повреждений и т.д. Возникает необходимость создания специальных коррекционных программ, направленных на изменение поведения правонарушителей. Подобные коррекционные программы применяются в зарубежных странах, в том числе в Республике Беларусь. Зарубежная модель коррекционной программы была адаптирована под белорусские реалии и её стали применять с 2015 года в Минском городском центре социального обслуживания семьи и детей.

3. Наблюдается рост административных правонарушений по ст. 461 КРКоАП, что свидетельствует о несоблюдении правонарушителями запретов, указанных в защитном предписании.

© Сейдахметова А.У., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. – СПб : ООО «Р-КОПИ», 2017. – 376 с.

2. Дрозд, А. О. О некоторых вопросах стадии возбуждения дела об административном правонарушении / А. О. Дрозд // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2015. – № 15-1. – С. 243-246. – EDN UUGQHP.

3. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V: по состоянию на 11.02.2024 г. [Электронный ресурс].URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 11.02.2024).



Курашова Мария Михайловна,
*адъюнкт кафедры административного права
Воронежского института МВД России*

**Государственная регистрация в Российской Федерации:
административное производство, процедура
или юридически значимое действие**

Аннотация: *в данной статье рассматривается институт государственной регистрации в Российской Федерации с точки зрения его административной-процессуальной формы. Анализ существующей административно-процессуальной доктрины, а также действующего административного законодательства выявил ряд проблем, в первую очередь, отсутствие единства в вопросе процессуальной природы государственной регистрации, и, следовательно, ее определения. Основное внимание автора статьи акцентируется на признаках государственной регистрации как одной из форм управленческой деятельности органов публичной власти, а также формулируется вывод о ее процессуальной природе.*

Ключевые слова: *регистрационная деятельность, регистрационное производство, регистрационная процедура, административная процедура, юридически значимое действие, юридические факты.*

Регистрационная деятельность, осуществляемая органами публичной власти Российской Федерации, в том числе и органами внутренних дел (далее – ОВД), является одним из важнейших элементов механизма регулирующего воздействия государства на общественные отношения по признанию, удостоверению и учету юридически значимых фактов в определенных областях. Многообразие этих самых общественных отношений и, соответственно, большое количество нормативных правовых актов, регулирующих данную деятельность, позволяют нам с абсолютной уверенностью говорить о сформированном в настоящее время правовом институте государственной регистрации.

Сегодня в Российской Федерации осуществляются следующие виды государственной регистрации:

- 1) регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- 2) регистрация прав на имущество;
- 3) регистрация по месту жительства;
- 4) регистрация результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации;
- 5) регистрация нормативных правовых актов;
- 6) регистрация сделок и т.д.

Следовательно, государственная регистрация может быть реализована в отношении: субъектов права (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, налогоплательщиков), объектов права (недвижимого имущества, особо ценных и значимых объектов, источников повышенной опасности), юридических фактов (оснований возникновения, изменения и прекращения взаимоотношений) и т.д.

Как верно указывает В. В. Долинская, данный институт является межотраслевым, обслуживая нужды не только административного права, но и гражданского, земельного, предпринимательского [1, с. 12].

Одновременно Л. Л. Попов придерживается мнения о том, что правовой институт государственной регистрации не является межотраслевым, комплексным, а представляет собой самостоятельный административно-правовой институт, содержащий только нормы административно-правовой принадлежности [2, с. 42]. Его позиция диаметрально противоположна ранее указанного нами мнения В. В. Долинской. При этом, соглашаясь с Л.Л. Поповым о преимущественном «наполнении» данного института административно-правовыми нормами и их публично-правовым характером, все же считаем важным момент их реализации в рамках иных отраслей, в том числе и частного права, упустить который было бы некорректно.

Несмотря на теоретическую развитость и нормативную определенность института государственной регистрации, все же некоторые его сущностные аспекты остаются не до конца разъясненными, к примеру, вопросы определения процессуальной природы государственно-регистрационной деятельности; отсутствие в нормативных правовых актах и доктрине единого понятия государственной регистрации; смешение объектов регистрации; большой массив законода-

тельных актов, регулирующих отдельные виды государственной регистрации, и так далее.

Именно поэтому считаем необходимым проанализировать ее административно-процессуальную природу, иными словами, совершить попытку отнесения ее к одной из трех групп: административным производствам, административным процедурам или иным юридически значимым действиям, основываясь на существующих теоретических подходах. Считаем, что решение данной проблемы, в свою очередь, открывает перспективу возможного разрешения еще одного вопроса, а именно, формулирования единого определения государственной регистрации для дальнейшего его использования в административно-правовой теории и практике издания нормативных актов.

Полагаем, что анализ сущности государственной регистрации необходимо начать с актуального законодательства, регулирующего данный вид деятельности публичных органов власти.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 03.08.2018

№ 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», государственная регистрация транспортного средства (далее – ГРТС) представляет собой совокупность регистрационных действий и иных действий в соответствии с указанным Федеральным законом, осуществляемых в целях государственного учета транспортных средств, а также обеспечения исполнения законодательства РФ, регулирующего отношения, возникающие в связи с эксплуатацией транспортных средств, а также иные. Иными словами, государственная регистрация в данном случае – это совокупность юридически значимых административных действий, предназначенная, в первую очередь, для учета названных объектов.

В теории же административного права, позиций относительно природы государственной регистрации в целом, ожидаемо, значительное множество. Отметим наиболее значимые из них.

С. Н. Махина, определяя структуру управленческого процесса, относит государственную регистрацию к группе специальных производств, которые представляют собой совокупность различных сочетаний основных форм управления для разрешения индивидуально-конкретных дел в определенной, узкоспецифической сфере [3, с. 93].

Аналогичной позиции придерживаются П. И. Кононов, Н. В. Макареико, И. Ш. Килясханов [4].

Иной взгляд на процессуальную природу государственной регистрации представляют ученые - административисты, придерживающиеся ее процедурной содержательности.

По мнению Ю.А. Тихомирова государственная регистрация, относясь к административным процедурам, призвана нормировать, упорядочить и стабилизировать основные виды государственной деятельности [5, с. 8].

Продолжая дискуссию о процессуальном аспекте регистрационной деятельности, М. С. Студеникина и Т. О. Шелюк высказывают мнение о том, что регистрация – это совокупность последовательно совершаемых регистрирующим органом действий (стадий), направленных на достижение цели конкретного вида регистрации, процессуальной формой осуществления которых является регистрационная процедура [6, с. 148].

Ю. Н. Старилов утверждает, что проведение государственной регистрации – это один из примеров осуществления юридически значимых действий юридического характера на основе закона или изданного правового акта управления, а последнее квалифицирует в качестве формы управленческих действий (формы управления) [7, с. 163].

Итак, наш тезис о наличии множества мнений относительно института государственной регистрации в Российской Федерации находит абсолютно очевидное подтверждение в представленном нами выше многообразии мнений ведущих ученых-административистов, стоящих у истоков административного процесса.

В свою очередь, вернемся к государственной регистрации (ГРТС) транспортного средства. Ранее мы указывали на преобладание «механистического» понимания административной процедуры в нормативных правовых, в частности подзаконных актах, сводящего ее к логически обособленной последовательности административных действий. Однако, учитывая нормативные положения о ГРТС, довольно справедливым будет сделать умозаключение о том, что это не одноактное юридическое действие уполномоченного лица, лишенное юридического содержания и не имеющее юридических последствий. Она заключается в осуществлении следующих процессуальных действий:

- 1) подача заявления собственником транспортного средства о регистрации имущества и представление им необходимых документов;
- 2) проверка уполномоченным должностным лицом полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и предоставленных документах;
- 3) осмотр транспортного средства;
- 4) принятие решения о проведении регистрационных действий либо отказе в их проведении;
- 5) оформление и подписание документов, присвоение государственного регистрационного номера;
- 6) внесение соответствующей информации в банки данных (автоматизированные информационные системы);
- 7) выдача документов и государственных регистрационных знаков заявителю;
- 8) оформление и выдача выписки из государственного реестра транспортных средств.

Очевидно, что ГРТС обладает всеми признаками административной процедуры:

- закреплена в нормативных актах;
- имеет властный субъектный состав;
- обладает четким объектом;
- поделена на стадии, состоящие из юридически значимых действий;
- предполагает изменение правового статуса собственника транспортного средства в результате ее совершения.

Как справедливо заметил К. В. Давыдов, в этом смысле несоответствие теории и нормативной практики, преобладание «механистического» понимания процедуры в законодательстве отчасти объясняется отсутствием соответствующей доктрины и ее локальностью, условной результативностью и содержательной дробностью [8, с. 51].

И все же вопрос о процессуальной форме государственной регистрации остается открытым. Принимая во внимание существующие подходы актуальной административно-правовой доктрины, а также практические действия уполномоченных на совершение регистрационных действий должностных лиц публичных органов власти, полагаем, что регистрационная деятельность в Российской Федерации является совокупностью административных процедур. В обоснование своей позиции приведем несколько тезисов, на наш взгляд, очевидно

прямо указывающих на ее рациональность, логичность и справедливость:

1. Государственная регистрация обладает всеми признаками административной процедуры (о чем мы уже говорили выше);

2. В большинстве случаев непосредственный порядок (алгоритм) осуществления того или иного вида регистрационных действий регулируется подзаконными нормативными актами;

3. Множественность субъектов и объектов права, юридических фактов, подлежащих государственной регистрации, межотраслевое проникновение административно-процессуальных норм рассматриваемого нами института, а также единообразие регистрационных процессуальных действий;

4. Государственная регистрация – это совокупность юридически значимых действий позитивного (управленческого) характера, обеспечивающих главным образом регулятивные правоотношения; возникающие в различных правовых плоскостях;

5. В теории административное производство – это совокупность процедур, направленных на получение единого юридически значимого результата, а зачастую решение конкретного индивидуального спора о праве; в случае же с государственной регистрацией – это все же совокупность юридически значимых действий, не связанных со спором о праве, а необходимых, в первую очередь, для осуществления государственного учета либо фиксации правового состояния определенного субъекта, объекта или совершения юридического факта.

Обобщая все вышесказанное, приходим к выводу о том, что правовой институт государственной регистрации в Российской Федерации на сегодняшний день находит свое выражение в форме административной процедуры. Многообразие субъектов и объектов права, а также юридических фактов, подлежащих регистрационным действиям, а соответственно разность целей и конкретных результатов – это один из ключевых моментов, на наш взгляд, не позволяющих отнести государственную регистрацию в разряд административных производств. Вместе с тем определенный нормативный состав, структура и последовательность действий, наличие юридического результата, а также изменение правового статуса субъектов в результате регистрации бесспорно указывают на их сложность и значимость в процессе административного регулирования, а значит лишает нас возможности

отнести государственную регистрацию к ряду иных юридически значимых действий.

© Курашова М.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 12.
2. Административные процедуры: монография / Отв ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М.: Норма: Инфра-М, 2017. – С. 42.
3. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: издательство Воронежского государственного университета, 1999. – С. 93.
4. Конов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования: монография. Киров, 2001. – 185 с.; Макарейко Н.В. Административное право: пособие для подготовки к экзаменам. – М.: Юрайт-Издат, 2003. – 218 с.; Административно-процессуальное право: Курс лекций / под ред. проф. И. Ш. Киясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. – 399 с.
5. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал рос. права. – 2002. – № 4. – С. 8.
6. Студеникина М.С., Шилук Т.О. Регистрационные процедуры: содержание, принципы, нормативное регулирование // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. - 2016. - №5 (21). – С. 148.
7. Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 163.
8. Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Константин Владимирович Давыдов. – Нижний Новгород, 2020. – С. 51.



Трегубов Алексей Николаевич,
*старший преподаватель
кафедры организации таможенного контроля
и проведения таможенных операций
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ*

**К вопросу о внедрении информационных технологий
в производство по делам об административных правонарушениях**

Аннотация: *в статье рассмотрен вопрос влияния информационных технологий на предупреждение административных правонарушений. Вопросы внедрения информационных технологий в процесс осуществления административного производства является наиболее актуальным. Регулирование отношений в данной области со стороны государства требует нормативной регламентации применения информационных технологий в ходе производства по делам об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *информационные технологии, цифровизация административного процесса, внедрение электронного документооборота, административные правонарушения.*

Предупреждение совершения новых административных правонарушений является одной из приоритетных задач законодательства об административных правонарушениях. Реализация указанной цели обеспечивается созданием условий в различных сферах общественных отношений, при которых совершения административного правонарушения становится нецелесообразным. В сфере экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства, собственности формируется среда, в которой отсутствует экономическая целесообразность в совершении правонарушений. Значительно сложнее обстоят дела с правонарушениями в сфере защиты личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и

общественной безопасности. Одним из главных факторов, определяющих предупреждение совершения административных правонарушений, является наличие фактора неотвратимости наказания за совершение противоправного деяния.

Внедрение цифровых технологий в сфере безопасности дорожного движения показала свою эффективность и положительным образом оказало влияние на уровень безопасности в данной сфере. Это стало возможным благодаря административно – правовому регулированию внедрения технологий за соблюдением скоростного режима, контролю по полосам для маршрутных транспортных средств и др., а также правовой регламентации процедуры привлечения к административной ответственности за совершенное правонарушение, выявленное техническими средствами контроля.

Т.В. Пестова справедливо полагает, что применение информационных технологий имеет положительный эффект только в том случае, когда на уровне законотворчества и государственного управления были предприняты необходимые упреждающие действия и созданы:

- 1) соответствующая нормативная правовая основа;
- 2) все необходимые условия для внедрения информационных технологий в те или иные сферы деятельности [1].

В сферах общественных отношений, где отсутствует правовая регламентация применения цифровых технологий за соблюдением исполнения положения действующего законодательства, процедура выявления, пресечения и привлечения к административной ответственности выполняется непосредственно должностными лицами, которым свойственен «человеческий фактор».

Реализация положений статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, осуществляется должностными лицами контрольно-надзорных органов посредством предоставления прав лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, давать объяснения, участвовать при составлении

протокола, опроса свидетелей противоправного поступка, проведение экспертиз, а также иных процессуальных действий.

Значительные временные затраты административного производства, в условиях постоянного сокращения штатной численности государственных и муниципальных служащих и значительного роста количества зафиксированных правонарушений приводит к невозможности реализации принципа неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. И как следствие, к невозможности возбуждения дел об административных правонарушениях по всем фактам нарушений действующего законодательства. Кроме того, существенные процессуальные нарушения, допущенные в ходе производства по делам об административных правонарушениях, приводят к отмене постановлений о привлечении к административным наказаниям.

В следствие чего, в обществе формируется мнение о возможности не привлечения к административной ответственности за совершенное правонарушение ввиду невозможности реагирования государственных органов на каждый факт противоправного проступка.

Указанные обстоятельства, в том числе объясняет, высокую латентность правонарушений в различных сферах деятельности общества.

Внедрение информационных технологий позволяет обеспечить обмен документами в электронном виде, что позволяет отказаться от более затратного и сложного бумажного документооборота. Представляется, что обмен документами в электронной форме в рамках производства по делу об административном правонарушении значительно упростит процесс и сделает его доступным для всех его участников.

При этом, положительный опыт уже имеется, так Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» регулируются отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Применения цифровых технологий при привлечении лиц, к административной ответственности, позволило бы направлять запросы, отдельные поручения и получать соответствующие ответы, а также получать объяснения участников административного производства в электронной форме.

Цифровизация административного производства способствовало сокращению сроков его проведения, а также обеспечивало бы объективное, всестороннее принятие решений по делам об административных правонарушениях и обеспечивало бы возможность реализации физическими и юридическими лицами прав при привлечении к административной ответственности.

Внедрение информационных технологий во взаимодействие лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях с участниками административного производства должно сопровождаться соответствующим правовым регулированием.

© Трегубов А.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Пестова Т.П. Правовая природа информационных технологий в административном судопроизводстве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. Т 20, № 1. С. 96.



Кротов Кирилл Сергеевич,
*доцент кафедры административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук*

О некоторых вопросах обеспечения баланса частных и публичных интересов в административном процессе

Аннотация: *статья посвящена анализу некоторых категорий административного процесса с точки зрения их влияния на обеспечение баланса частных и публичных интересов, достигаемого в ходе государственного управления. Выводы исследователей, сделанные в разные годы, вкупе с положениями действующих нормативно-правовых актов, показывают, с одной стороны, важность интерпретации отдельных понятий, с другой – целесообразность их нормативного закрепления. Автор приходит к выводу о необходимости закрепления в законодательстве об административных правонарушениях принципа защиты и охраны нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц и организаций.*

Ключевые слова: *административный процесс, процессуальное законодательство об административных правонарушениях, административное судопроизводство, арбитражное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях.*

Современный этап развития законодательства, регулирующего порядок применения административно-правовых норм, характеризуется обилием вопросов, обсуждение которых пока далеко от своего завершения. Одним из таких вопросов является публично-правовая сущность административного процесса, на которую следует обратить внимание в свете непрерывного реформирования законодательства и продолжающихся научных дискуссий.

Прежде всего, следует сделать оговорку по поводу авторского подхода к понятию «административный процесс». На фоне различ-

ных концепций, в поддержку которых исследователями приводятся разнообразные аргументы, наиболее емким и обоснованным представляется рассмотрение административного процесса в широком смысле, как процесса публичного управления, включающего процедурный и юрисдикционный процесс, а также административное судопроизводство.

Одной из заметных особенностей современного отечественного административного процесса, препятствующего проведению аналогии с уголовным и гражданским судопроизводством, законодательно и терминологически гармонично связанным с уголовным и гражданским материальным законодательством, является соотношение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, совпадение которых невозможно уже по причине подведомственности второго из них не только суду, но и иным органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях.

В этой связи возникает вопрос по поводу роли данных производств в обеспечении публичных и частных интересов. Говоря в данном контексте о производстве по делам об административных правонарушениях, обращает на себя внимание позиция А.И. Каплунова, который, комментируя процесс реформирования законодательства об административной ответственности в последние десятилетия, высказал мнение о нежелательности трансформации соответствующего производства в форму правосудия «там, где это неуместно», мотивируя это неоправданными финансовыми и организационными издержками, а также фактическим расширением гарантий для правонарушителей, у которых возникает дополнительная возможность уйти от ответственности. Данные тенденции справедливо связываются автором с процессом интеграции России в Совет Европы, который зашел в тупик в связи с проведением антироссийской политики последним [1, С. 18–19]. Безусловно, значимые изменения в правовой политике должны быть тщательно обоснованы с точки зрения практической целесообразности и применимости к существующим в российском обществе отношениям, политический же контекст не должен и не может главенствовать при определении контуров правовой политики государства. Значимость предварительной оценки издержек также сложно переоценить для эффективного государственного управления. В то же время, расширение круга процессуальных гарантий лица, в

отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении вкупе со смещением разного рода регулятивных акцентов в сторону так называемой «судебности» в противовес советскому оперативному механизму административной ответственности, представляется, не должны рассматриваться как негативные европейские тенденции. Предназначение как материальных, так и процессуальных норм, особенно если при их применении ограничиваются права граждан, видится не только в упорядочивании и эффективности процесса управления, но и в создании гарантий основных прав человека, в недопущении злоупотреблений со стороны государства, что и являет собой (либо должно являть) первостепенную цель правового регулирования административной и любой другой ответственности. Исключительно в данном случае принуждение может быть правовым и законным, а не только государственным и целесообразным. Необходим баланс интересов между гражданами и государственным аппаратом, которые во всех формах административных правоотношений находится в юридически более выгодном положении, в связи с чем необходима грамотная расстановка акцентов в административно-правовом регулировании. Этим же объясняется и развитие нормативного регулирования административного судопроизводства в последнее десятилетие. Данный тезис иллюстрирует комментарий Ю.Н. Старилова по поводу давно назревшего законодательного оформления административного судопроизводства, который отметил, что «только с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц» [2, С. 12]. Представляется безусловным, что деятельность органов публичного управления нуждается во внешнем, независимом контроле, на что справедливо обратил внимание А.А. Рязановский, отметивший необходимость контроля органа правосудия над деятельностью администрации, а не контроля администрации над ее же работой [3, С. 6].

В данном контексте следует также отметить понятие «административная юстиция». С.Ф. Афанасьев и А.П. Яковлева отмечают, что административная юстиция направлена на решение конфликтов, возникающих в сфере управленческих правоотношений, самими же административными органами либо квазисудебными органами, напри-

мер, специально созданными комиссиями, каковой является, к примеру, комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости». При этом авторы полагают некорректным отождествление административной юстиции с административным судопроизводством в связи с неоправданным сужением дел, которые рассматриваются в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). В поддержку данной позиции приводится аргумент, что в соответствии с КАС РФ суды рассматривают и разрешают дела, возникающие не только из административных, но и иных публичных правоотношений [4, С. 7]. Более оправданным выглядит подход к административной юстиции как к осуществлению судебной власти посредством административного судопроизводства [5, С. 33]. Определяющей в данном случае представляется направленность административного судопроизводства на обеспечение и защиту прав граждан во взаимоотношениях с органами власти. При этом принадлежность органа к той или иной ветви власти, равно как и категория дела в данном случае является вторичной по отношению к цели предотвращения возможных злоупотреблений и устранения их последствий, достигаемой посредством механизма обжалования. В этом смысле, на фоне очевидной публично-правовой направленности административного процесса, уместно говорить и о его значимости в обеспечении частных интересов, основой которых является соблюдение конституционных прав граждан. В этой связи заслуживает безусловной поддержки тезис М.С. Студеникиной о связанности принципов защиты прав и законных интересов личности с принципом защиты интересов государства [6, С. 742]. В ходе публичного управления, в установленных законом случаях, конституционные права могут быть ограничены и нормативная регламентация порядка такого ограничения, равно как и механизм восстановления и защиты нарушенных прав, привлечения к административной ответственности за совершенные правонарушения, требуется не только для упорядочивания общественных отношений и обеспечения эффективности государственного управления, но и формирования прочной основы правовых гарантий прав граждан во взаимоотношениях с органами власти, вне зависимости от их уровня и отраслевой принадлежности. Как справедливо отметил Н.М. Конин, задачей административно-процессуальных отношений выступает обеспечение реализации предписаний материальной нор-

мы, и потому административно-процессуальное правоотношение выступает как средство реализации соответствующего материального отношения [7, С. 38]. Общей основой для данных типов норм является законность и фактическая направленность на обеспечение частного интереса в контексте, обозначенном выше. Следует согласиться с Н.М. Манохиным, что «категория законности охватывает наличие закона как основной правовой формы главных, определяющих жизнь общества, отношений, демократичность закона, а основой его внимания должны быть права и законные интересы граждан, обеспечение и соблюдение законов и основанных на них иных нормативных правовых актов» [8, С. 113]. Особое значение законность и направленность на защиту прав личности имеют при применении мер принуждения, в том числе, в суде. Так, М.С. Строгович полагал, что с точки зрения принципов некорректно деление правосудия на уголовное и гражданское, признавая единое советское социалистическое правосудие, осуществляемое по уголовным и гражданским делам, основанное на межотраслевых принципах, среди которых первым выступает принцип обеспечения прав личности в производстве по делам о правонарушениях [9, с. 15]. Анализ норм-принципов, содержащихся в КАС РФ, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ) позволяет в разных формулировках везде обратить внимание на установление принципа законности и направленности соответствующего процессуального акта на защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц и организаций. В то же время, говоря о межотраслевых принципах, обеспечивающих баланс частных и публичных интересов, значимых при применении мер государственного принуждения, обращает на себя внимание положение УПК РФ, не нашедшее отражения в КоАП РФ. Речь идет о назначении уголовного судопроизводства, которое выражается, помимо прочего, в направленности на защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Очевидно, что меры уголовного наказания имеют, в целом, более строгий характер по сравнению с мерами административного наказания. В то же время, исключением выступают меры наказания имущественного характера, а также следует отметить в целом гораздо

более обширный круг мер административного принуждения и субъектов, применяющих такие меры, что в совокупности оставляет открытым вопрос о включении принципа защиты лиц и организаций от незаконного и необоснованного применения мер административного принуждения, ограничения их прав и свобод. Думается, что данный вопрос должен быть решен в рамках реформирования законодательства об административной ответственности, так как названная норма-принцип имеет межотраслевой характер, обеспечивая права граждан и организаций и содействуя достижению баланса частно-публичных интересов.

Таким образом, принцип защиты и охраны нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц и организаций предлагается рассматривать в качестве межотраслевого принципа, составляющего основу административного процесса, вне зависимости от вида производства, а также иных отраслей процессуального законодательства. Данный принцип также должен найти свое отражение в процессуальном законодательстве об административных правонарушениях, что может сыграть важную роль в обеспечении не только порядка государственного управления, но и правовой защищенности граждан и организаций.

© Кротов К.С., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каплунов А.И. Об аномалиях развития отечественной теории и законодательства об административном принуждении и процессуальных формах его реализации // 25 лет на службе отечеству. Сборник научных трудов, посвященный деятельности научных школ Санкт-Петербургского университета МВД России и приуроченной к 25-летию со дня его образования. Сост.: О.И. Городовая, О.С. Кравченко, А.А. Жаворонкова. Санкт-Петербург, 2023. С. 15–20.

2. Старилов Ю.Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 2 (21). С. 8–15

3. Рязановский В.А. Единство процесса. М. : Городец, 1996. 75 с.

4. Афанасьев С.Ф., Яковлева А.П. О соотношении административной юстиции и административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2022, № 3. С. 5-9
5. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколов. 2-е изд., перераб. и доп. М., Норма, ИНФРА-М, 2018. 352 с.
6. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., Норма, 2008. 992 с.
7. Конин Н.М. Административное право России: учеб., 2-е изд., перераб. и доп. М., Проспект, 2010. 448 с.
8. Манохин В.М. Административное право России. Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. 272 с.
9. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., Наука, 1968. т. 1, 469 с.



Ткачук Валентина Николаевна,
адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

**О некоторых особенностях исторического развития
и становления административного судопроизводства
в Российской Федерации**

Аннотация: *в статье на основе анализа имеющихся правовых и научных источников автором кратко изложен процесс исторического развития и формирования административной юстиции и административного судопроизводства в России.*

Ключевые слова: судопроизводство, административное судопроизводство, административная юстиция, административный спор, обращение, жалоба.

Перед тем, как рассматривать особенности развития и становления административного судопроизводства в России, следует в первую очередь определиться, что понимается под «судопроизводством» и «административным судопроизводством».

В словаре русского языка С.И. Ожегова под «судопроизводством» понимается «разрешение судебных дел по установленному порядку» [1, с.715]. В толковом словаре Д.Н. Ушакова «судопроизводство» определяется как «разрешение судебных дел по установленному порядку, судебный процесс» [2, с.584].

Согласно части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, административное судопроизводство является формой процессуальной деятельности, посредством которой осуществляется судебная власть. Для наименования данного вида судопроизводства использована терминология, производная от категории рассматриваемых дел, получивших в статье 126 Конституции Российской Федерации наименование «административных». Термин «административное» в наименовании данного вида судопроизводства указывает, в том числе на связь данного судопроизводства с административным правом [3, стр. 331]. Термин

«административное» «обусловлен отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих дозволения, ставшие предметом спора» [4, с. 265] в административном деле.

По предмету регулирования (части 1 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)) административное судопроизводство представляет собой порядок рассмотрения и разрешения административных дел Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или прочих публичных полномочий.

Историческое развитие и становление административного судопроизводства как разрешение споров с участием органов публичной власти России, по мнению С.С. Бородина, берет свое начало в XVI веке, а именно с принятием судебника 1497 года [5, с.178], в котором четко было определено право на жалобу, затем в другом судебнике 1550 года, где «органы публичной власти попытались ограничить количество жалоб, подаваемых на имя царя. Фактически было введено понятие «необоснованная жалоба» [6, с.86].

В 1550 г. был создан также и Челобитный приказ, занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот (жалоб), поступающих на имя царя. Кроме того, этот приказ фактически контролировал деятельность центральных органов власти и стал прообразом первого внесудебного административного органа» [7, с.34].

Также следует отметить, что Челобитный приказ совмещал судебные функции и функции административно-судебного контроля за законностью в сфере государственного управления. Боярская Дума как верховная апелляционная инстанция обладала полномочиями по разрешению административно-правовых конфликтов, к примеру, споров о компетенции (о местничестве) [6, с.86].

Далее, в Соборном уложении 1649 г., была установлена ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений.

В годы правления Петра I в 1711 году был создан Сенат как высший орган управления в Российской империи, совмещавший в себе законотворчество, исполнительную, надзорную и судебные функции. При нем была восстановлена Расправная палата, а с 1718 года она перейдет в ведение Юстиц-коллегии (на решения последней жаловаться можно было только в Сенат).

Таким образом, в период XVIII и до середины XIX веков функции по разрешению споров с должностными лицами были возложены на Сенат и прокуратуру. К концу XIX века в виду нехватки государственных учреждений по разрешению данных споров появилась потребность создания особых судебно-административных органов для разрешения споров с участием органов публичных, т.е. создавались специализированные государственные органы присутствия по разбору жалоб граждан и принятию решений на городские, земские и иные местные власти в каждой губернии. В данной системе имелись недостатки в виде отсутствия принципов гласности, публичности и состязательности в судебном процессе, длительность рассмотрения данных дел [5, с.178].

После революции 1917 года и установления диктатуры пролетариата, указанная выше система была упразднена и в первые годы советской власти институт судебной жалобы отсутствовал и существовал только институт жалобы административной, т.е. рассматриваемой в административном порядке.

С принятием Гражданского процессуального кодекса (далее - ГПК) РСФСР 1922 г. административное судопроизводство как институт было утверждено не только в практическом плане, но и в теоретическом. В данный период Декретом Совета Народных Комиссаров (далее - СНК) СФСР от 4 октября 1922 г. был введен судебный порядок обжалования действий нотариусов. В период СССР административное судопроизводство не только отсутствовало, но и отрицалось как таковое.

В 1930-е гг. были закреплены основные правила административного производства по жалобам граждан, определены условия обращения с жалобами. Жалобы могли подаваться как устно, так и письменно, специально закреплялся запрет передачи жалоб на рассмотрение того органа, действия или решения которого обжа-

лись, был зафиксирован общий срок, в течение которого жалоба должна была рассматриваться.

С 1960 года начинается новый этап развития административной юстиции, в связи с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» и Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Кроме того, в ГПК РСФСР и ГПК других союзных республик были закреплены положения, регулирующие рассмотрение споров, вытекающих из отдельных административно-правовых отношений.

«Принятие Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (в 1984 году) можно считать следующим этапом развития административного судопроизводства, так как было предоставлено гражданам право обжаловать в суд административные взыскания, наложенные на них органами государственного управления и должностными лицами. Так же данное право было закреплено в ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. В конце 1980 года и начале 90х гг. XX в. в России были предусмотрены две основные формы рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц: административная и судебная, с преобладанием первой. Принятие Федерального закона от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» позволило снять установленные ограничения, и предоставило более широкие возможности по защите своих прав» [5, с.178-179].

По мнению В.И. Пиуновой, с 1961 по 1993 гг. происходит расширение полномочий судов общей юрисдикции по разрешению административно правовых споров [8, с. 25].

В современной России формирование административного судопроизводства было инициировано закреплением в ст. 118 Конституции Российской Федерации 1993 года положения о данном виде судопроизводства. Как справедливо отметил А.И. Каплунов, «данной конституционной нормой было оформлено политико-правовое решение о создании в Российской Федерации административного судопроизводства, после чего начался поиск модели нового вида судопроизводства, который продолжался 21 год» [8, с. 19]. Кодекс адми-

нистративного судопроизводства Российской Федерации, принятый в 2015 году, внес ясность в содержание административного судопроизводства, закрепив его действующую модель.

Таким образом, административное судопроизводство является инструментом реализации «прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений», речь идет как о защите «нарушенных прав или оспариваемых» прав, свобод и законных интересов, так и их соблюдении при применении мер принудительного воздействия.

© Ткачук В.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Словарь русского языка. Около 57000 слов. Изд. 9-е, испр. и доп. Под ред. д-ра филолог. Наук проф. Н.Ю. Шведовой. М., «Сов. Энциклопедия». 1972. – С. 715.

2. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. — М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1935–1940, т. 4, с.584.

3. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. – С. 331.

4. Каплунов А. И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 3. – С. 265.

5. Бородин С. С. Этапы развития административного судопроизводства в России // Молодой ученый. — 2021. — № 14 (356). – С. 178-179. — URL: <https://moluch.ru/archive/356/79722/> (дата обращения: 27.02.2024).

6. Ким Ю.В. Обзор исторического развития административного судопроизводства в России // Отечественная юриспруденция. 2017. №3 (17). – С. 86. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-istoricheskogo-razvitiya-administrativnogo-sudoproizvodstva-v-rossii> (дата обращения: 13.03.2024).

7. Побежимова Н.И. Об истоках развития института административной юстиции в России и его понятия в современных условиях

// Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. – С. 34.

8. Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права, 2013. № 9. С. 25.

9. Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 19.



Астафуров Дмитрий Ростиславович,
соискатель учёной степени кандидата юридических наук
Всероссийского государственного университета юстиции,
магистр юриспруденции

Перспективы совершенствования административных процедур охраны культурных ценностей в Российской Федерации

Аннотация: *задачей настоящего исследования является определение перспектив совершенствования административных процедур охраны культурных ценностей в Российской Федерации. Исследование проводится в рамках инструментального и аксиологического подходов. Основное внимание уделяется рассмотрению административных процедур охраны культурных ценностей, как правовых средств, обеспечивающих достижение общественно значимых целей. Устанавливается принципиальная неотделимость охраны культурных ценностей от иных целей государственной культурной политики Российской Федерации, связанных с обеспечением реализации права граждан на доступ к культурным ценностям. Делается вывод об особом значении административных процедур контроля и надзора. Существенным недостатком таковых процедур признаётся ориентация на выявление уже совершённых правонарушений вместо их предотвращения.*

Ключевые слова: *культурные ценности, культурное наследие, культурная политика, охрана, административные процедуры, контроль, надзор, правовые средства.*

Российская Федерация – государство, принимающее на себя широкий спектр обязательств в области сохранения культурных ценностей для ныне живущих и будущих поколений. Прежде всего, оно гарантирует реализацию всеобщего права на «доступ к культурным ценностям» и обеспечивает исполнение всеобщей обязанности «заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры», зафиксированных в статье 44 Конституции РФ. Также Российская Федерация, согласно статье 67.1

Конституции РФ, «сохраняет память предков», « чтит память защитников Отечества» и «обеспечивает защиту исторической правды».

Среди целей российской культурной политики, сформулированных Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» одной из важнейших является «сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования». Значимость этой цели подтверждается тем фактом, что принятая в 2021 г. действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации относит защиту «традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» к числу стратегических национальных приоритетов. Перечень задач, решение которых обеспечивает реализацию данного приоритета, включает в себя «сохранение материального и нематериального культурного наследия российского народа».

Представляется обоснованным утверждать о сформировавшемся в России политико-правовом консенсусе, который на уровне юридической доктрины наиболее ёмко сформулирован В. В. Лавровым: «существуют вещи, которые необходимо сохранять, так как их утрата повлечёт за собой разрушение нашей национальной, культурной и духовной идентичности» [1, с. 25]. Петербургская стратегия сохранения культурного наследия, утверждённая Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 1 ноября 2005 г. № 1681, содержит ещё более категоричное утверждение. Согласно главе 1 названного документа, «накапливание и сохранение культурных ценностей - основа развития цивилизации». При этом, «утраты культурных ценностей невосполнимы и необратимы», а потери объектов наследия – «неизбежно отразятся на всех областях жизни нынешнего и будущих поколений, приведут к духовному оскудению, разрывам исторической памяти, обеднению общества в целом».

Однако, когда мы переходим от декларативных утверждений и лозунгов к анализу практической деятельности, то для нас становятся заметными расхождения между текстами документов и правовой действительностью. При всём внимании государства к охране культурных ценностей, по данным ВООПИиК «за последние 10 лет в Российской Федерации погибло более 2,5 тысяч памятников, а ежегодные утраты составляют порядка 150-200 памятников» [2].

Государственная охрана культурных ценностей – это целенаправленная деятельность уполномоченных органов публичной власти

и должностных лиц, которая реализуется исключительно в процедурной форме. Соответственно, неэффективность охранительных мероприятий – либо следствие существенных недостатков административных процедур, либо результат их нарушения. В частности, исследователи с сожалением отмечают, что механизмы административной ответственности «не содержат в своей основе функции по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению правопорядка» [3, с. 3]. Вместо этого они «выполняют иную функцию - по сбору денег с граждан и хозяйствующих субъектов» [3, с. 3].

В России сложился запрос на совершенствование административных процедур охраны культурных ценностей, который требует от учёных и практиков активного применения инструментального подхода. Данный подход юридической науки основывается на понимании, «что одним из существенных свойств как права в целом, так и его отдельных элементов является их способность быть средствами достижения тех или иных целей в процессе человеческой практики» [4, с. 3]. Базовым понятием инструментального подхода являются правовые средства, представляющие собой «инструментарий, который обеспечивает достижение целей правового воздействия на личность, реализацию ее прав и обязанностей» [5, с. 4]. Иначе говоря, это «субстанциональные, институциональные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию» [6, с. 14].

Рассмотрение административных процедур как правовых средств требует чёткого формулирования целей, которые должны достигаться с помощью данных средств. Именно цели определяют направления и перспективы развития административных процедур. В свою очередь, целеполагание всегда основывается на определённом понятийно-категориальном аппарате.

Понятие «культурные ценности» является важной юридической категорией, так как «каждый из аспектов охраны культурных ценностей формирует структурные изменения в законодательстве» [7, с. 17]. В наиболее широком понимании данного термина, культурные ценности – это «предметы материального и духовного мира, имеющие в представлении общества культурную значимость» [8, с. 4]. Юридической охране подлежат только те из них, которые признаны значимыми «для всего общества, а не для одного человека или какой-либо группы людей с их субъективными оценками» [9, с. 79].

Как отмечает В. О. Нешатаева, «в русском языке слово «ценность» имеет двойное значение: материальные и духовные ценности» [10, с. 14]. Однако любая материальная культурная ценность всегда обладает духовным или, другими словами, смысловым содержанием. Ценности образуют «мир значений, благодаря которому человек приобщается к чему-то более важному и не проходящему, чем его собственное эмпирическое существование» [11, с. 120]. С другой стороны, юридическая охрана не материальных, духовных ценностей едва ли возможна без создания овеществлённых охранно-способных объектов.

Часто происходит смешение понятий «культурные ценности» и «культурное наследие». Иногда они даже используются как тождественные в пределах одного нормативного правового акта. Тем не менее, «культурное наследие отличается от культурных ценностей тем, что первое всегда обладает свойством старины [1, с. 20]. Соответственно, «не всякая культурная ценность может относиться к культурному наследию, однако всё, что относится к культурному наследию, является культурной ценностью» [12, с. 54].

Именно в силу смыслового характера значимости культурных ценностей, их охрана не может пониматься как простое складирование в охраняемых помещениях. Сами по себе, «предметы не имеют никакой «врожденной» ценности» [13, с. 177], но «смысл – в сознании человека, а не в самой вещи» [13, с. 177]. Поэтому культурные ценности требуют постоянной актуализации – то есть включения «в современную культуру путем активизации социокультурной роли его объектов и их интерпретации» [14, с. 49]. Следовательно, охрана культурных ценностей неотделима от более широкого контекста культурной политики государства.

Основы государственной культурной политики, утверждённые Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808, определяют культурную политику как «действия, осуществляемые органами государственной власти Российской Федерации и общественными институтами». Эти действия обеспечивают «поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан России и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей».

Непосредственный перечень целей государственной культурной политики, изложенный в рассматриваемом нормативном правовом акте, имеет определённую иерархию. Так, к числу основных целей Основы государственной культурной политики относят «формирова-

ние гармонично развитой личности» и «укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития». Иные цели, перечисленные в данном документе, включая «сохранение исторического и культурного наследия», могут быть охарактеризованы как инструментальные, то есть – их реализация обеспечивает достижение основных целей.

Следует отметить, что сформулированная российским законодательством и актами стратегического планирования модель охраны культурных ценностей достаточно близка к социально-экономической и политико-правовой концепции устойчивого развития (англ. *sustainable development*) в её формулировке, изложенной в докладе 1987 года «Наше общее будущее» Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. В соответствии с данным документом, устойчивым называется «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Первоначальное понимание термина «устойчивое развитие», сформировавшееся в сфере природопользования - это «такой процесс развития, который может поддерживаться неограниченно долго за счет постоянного воспроизводства его основных свойств» [2, с. 25]. С другой стороны, под устойчивым развитием понимается «управление рисками цивилизации» [15, с. 51] как деятельность, содержание которой – «творчески снимать неустранимые противоречия социального развития» [16, с. 51]. Применительно к охране культурных ценностей, такие противоречия можно разделить на две группы:

1) противоречия между всеобщим правом на доступ к культурным ценностям и необходимостью обеспечить их физическую сохранность;

2) противоречия между музеефикацией культурных ценностей и не музейными способами их использования (утилитарными, богослужбными и т.д.).

Таким образом, устойчивое развитие охраны культурных ценностей – это нахождение баланса между удовлетворением множества актуальных потребностей ныне живущих поколений и сохранением культурных ценностей для удовлетворения потребностей будущих поколений.

Из всего вышесказанного можно сделать некоторые выводы как относительно перспектив совершенствования административных

процедур охраны культурных ценностей в Российской Федерации, так и относительно актуальных проблем в данной сфере.

Прежде всего, повышенный интерес российского государства к вопросам охраны культурных ценностей направлен на их использование в образовательных, воспитательных и просветительских целях. Поэтому сама деятельность уполномоченных органов и лиц по охране культурных ценностей следует понимать как постоянное балансирование между доступностью этих ценностей для приобщения к ним максимально широкого круга лиц и обеспечением физической сохранности данных ценностей. Острота данной проблемы может существенно повыситься вместе с развитием в Российской Федерации внутреннего туризма, так как некоторые популярные маршруты вроде городов «Золотого кольца России» уже сталкиваются с чрезмерными туристическими потоками.

Иными словами, охрана культурных ценностей должна быть устойчивой, постоянно соизмеряющей потребности и риски. При этом обеспечение физической и информационной доступности культурных ценностей, создание доступной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья – не менее значимы, чем разработка изощрённых систем безопасности для защиты культурных ценностей от пожаров и преступных посягательств. Следовательно, требования к контрольно-надзорным процедурам существенно повышаются.

С одной стороны, уполномоченные органы обладают достаточно широким инструментарием контрольно-надзорных мероприятий, включающих в себя документарные и выездные проверки, рейдовые осмотры (в том числе межведомственные), инспекционные визиты без предварительного уведомления контролируемых лиц и т.д.

Отдельного упоминания заслуживает такая процедура, установленная Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1093, как наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности). Данная процедура представляет собой «сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющих у контрольного органа», включая данные из сети Интернет, полученные в автоматическом режиме с помощью технических средств, поступающие в рамках межведомственных взаимодействий, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах и т.д.

В современных условиях потенциал эффективности подобного мониторинга возрастает за счёт стремительного научно-технического

прогресса. Например, для наблюдения за соблюдением обязательных требований могут использоваться беспилотные летательные аппараты, системы с использованием искусственного интеллекта.

Проблема в том, что превентивный потенциал административных процедур контроля и надзора существенно недоиспользуется, так как они ориентированы не на предотвращение, а на выявление уже совершённых нарушений и привлечение к административной ответственности. Нередко процедуры запускаются в ситуациях, когда повреждение культурных ценностей становится достоянием широкой общественности.

Представляется, что своё влияние на контроль и надзор за соблюдением обязательных требований в области охраны культурных ценностей оказывают и организационные факторы. Упразднение Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультуры) указом президента РФ от 8 февраля 2011 года № 155 с передачей её функций Министерству культуры Российской Федерации привело к конфликту между регуляторными и контрольно-надзорными функциями.

Резюмируя изложенное, автором делается вывод о том, что одним из условий совершенствования административных процедур охраны культурных ценностей является воссоздание Росохранкультуры, как контрольно-надзорного органа.

© Астафуров Д.Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Лавров В.В. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 25.

2. Состояние историко-культурного наследия. Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры [Электронный ресурс]. URL: <http://voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/>

3. Костенников М.В., Куракин А.В., Кашкина Е.В. Административно-правовое регулирование принуждения и контроля в сфере внутренних дел: монография. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2021. С. 3.

4. Сапун В. А., Шундилов К. В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность/ В. А. Сапун, К. В. Шундилов// Правоведение. № 1 (306). – 2013. - С. 14-32.

5. Курилов В.И. XXVII съезд КПСС и социально-правовые средства формирования поведения личности в труде // Правоведение. - 1987. - № 3. - С. 4.
6. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация/ С. С. Алексеев // Советское государство и право. - 1987. - № 6. - С. 14.
7. Жигалов, С. В. Понятие «культурные ценности»: плюрализм подходов/ С. В. Жигалов// Право и современные государства. – 2017. - № 5 – С. 17.
8. Бельская С. А. К проблеме определения понятия «культурная ценность»/ С.А. Бельская // Вестн. Казан. гос. ун-та культуры и искусств. – 2012. – № 3-1. – С. 4.
9. Беспалько В.Г. Понятие и признаки культурных ценностей как предметов преступлений/ В.Г. Беспалько // Журнал российского права. - М.: Норма. - 2005. - № 3. - С. 79.
10. Нешатаева, В.О. Культурные ценности: цена и право /В. О. Нешатаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. С. 14.
11. Здравомыслов, А. Г. Социология конфликта: [Учеб. пособие для вузов] / А. Г. Здравомыслов; [Ин-т «Открытое о-во»]. - [3-е изд., перераб. и доп.]. - Москва: Аспект-пресс, 1996. – С. 120.
12. Панфилов А. Н. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия: проблемы правового регулирования и реализации: дисс... канд. юрид. наук. 12.00.02. – Тюмень, 2011. С. 54.
13. Менш Петер Ван. Значение: функциональная идентичность артефактов/ Менш Петер Ван// Вопросы музеологии. - № 1 (9). – 2014. - С. 177.
14. Словарь актуальных музейных терминов (авт.-сост. М. Е. Каулен, А. А. Сундиева, И. В. Чувилова, О. Е. Черкаева, М.В, Борисова, Л. П. Хаханова, Л. И. Скрипкина)// Музей. - 2009. - № 5. - С. 49.
15. Сунцов С.А. История понятия и концепции устойчивого развития /С. А. Сунцов// Молодой учёный. - 2018. - № 41 (227). – С. 24-27.
16. Афанасьева О.В. Информационная открытость и проблема устойчивого развития/ О. В. Афанасьева // Вопросы философии. - 2012. - № 5. - С. 51.



Ефимова Кира Юрьевна,
*аспирант Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
советник государственной
гражданской службы РС(Я) первого класса*

Определения статуса

Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации как участника административного судопроизводства

Аннотация: *в статье на основе анализа статистики обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в субъектах РФ рассматриваются подходы к определению его статуса и роли в административном судопроизводстве.*

Ключевые слова: *правозащитная деятельность, уполномоченный по правам человека в административном судопроизводстве, участие в судах, статус уполномоченного.*

Правозащитная деятельность является одним из наиболее сложных и важных для общества юридических явлений. Она заключается в системе юридически закрепленных функций, полномочий, действий, осуществляемых государственными правозащитными организациями, а также институтами гражданского общества и международными организациями, направленными на признание, соблюдение, защиту, содействие в реализации установленных законодательством и иных, не противоречащих ему прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также коллективных прав и публичных интересов групп граждан, коммерческих и некоммерческих организаций, на снижение правозащитных рисков [1].

На сегодняшний день слабо изученным вопросом остается участие Уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный) и его представителей в судебном процессе в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан в административном судопроизводстве.

В цивилизованном обществе суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Статья 45 Конституции РФ гласит: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в РФ гарантируется». В развитие данного положения статья 46 Конституции гарантирует каждому человеку судебную защиту его прав и свобод.

В Российской Федерации, как и в других государствах, права и свободы человека гарантируются целым рядом правовых средств, в том числе изданием законодательных и иных правовых актов, определяющих порядок реализации прав и свобод физических лиц, соответствующих им обязанностей государственных органов власти. Однако возникают ситуации, когда исполнение законов не обеспечивается в административном порядке, поэтому и существуют независимые судебные органы, применяющие соответствующие нормы права в каждом конкретном случае и издающие обязательное судебное решение, исполнение которого обеспечивается деятельностью судебных приставов. Именно поэтому право на судебную защиту отдельно закреплено в Конституции РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ "Об уполномоченном по правам человека в субъектах РФ" (далее – Федеральный закон об Уполномоченном) уполномоченный наделен правом обращаться в судебные органы с административным заявлением о защите нарушенных прав, самостоятельно или с помощью представителя, ходатайствовать о возбуждении дисциплинарного или административного производства, вплоть до уголовного дела, в отношении должностного лица, нарушившего права человека.

Рассматривая административную составляющую, необходимо отметить, что Федеральный закон об Уполномоченном существенно расширил права омбудсменов. В первую очередь это касается полномочий, где кроме контрольных и политических закрепляются координирующие и правотворческие. Т.В. Колобова разграничивает полномочия уполномоченного по правам человека на основе механизма административной процедуры рассмотрения жалоб и обращений граждан, административно-правовых способов защиты (обращение в суд с административным или исковым заявлением) и форм принятых решений (заклучения, рекомендации) [2].

Уполномоченный обладает соответствующими правами и возможностями, позволяющими ему решать административные пробле-

мы, которые не могут быть устранены ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью.

Статистика обращений к Уполномоченного по правам человека в РФ свидетельствует о том, что граждане стали чаще обращаться к нему за восстановлением своих прав по административным правонарушениям. Так, в 2022 году к Уполномоченному по вопросам, связанным с производством по делам об административных правонарушениях, поступило 675 обращений. Их количество по сравнению с предыдущими годами увеличилось. Тематика обращений по поводу решений и действий (бездействия) должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, зависит от вида правонарушений.

По сравнению с 2021 годом почти на 130% увеличилось количество обращений, в которых обжалуется привлечение к административной ответственности за правонарушения против порядка управления [3].

Положительно разрешено 99 обращений, содействие в реализации и защите прав оказано 121 участнику производства по делам об административных правонарушениях. По каждому обращению заявителя получили также консультативную помощь. Появились первые опыты подачи административных исков Уполномоченным.

Данная статистика показывает, что во многих случаях только путем обращения в суд граждане доказали свою правоту и это свидетельствует об эффективности судебной защиты Уполномоченным.

В этой связи, целесообразно подробно рассмотреть порядок разрешения споров между гражданами и органами государственной власти с участием Уполномоченного. На практике уже возник ряд проблем по определению статуса Уполномоченного в административном судопроизводстве.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации" от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (далее – КАС РФ) установлено, что в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим кодексом и другими федеральными законами Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц, публичных интересов.

Правовой статус Уполномоченного в административном судопроизводстве обладает рядом специфических особенностей.

Во-первых, Уполномоченный по правам человека приступает к делу лишь в том случае, когда из-за действия или бездействия органов, организаций или учреждений, обязанных соблюдать права и свободы человека, произошло нарушение закона, принципов справедливости, причем Уполномоченный обладает свободой действий в этом отношении, что означает попросту его право выбирать дела, которыми он будет заниматься.

Во-вторых, в рамках КАС РФ расширен перечень случаев, когда в суд можно обращаться для защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Положениями статьи 40 КАС РФ установлено, что в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц можно подавать обращение в случаях, предусмотренных не только КАС РФ и другими федеральными законами, но и федеральными конституционными законами.

Таким образом, КАС РФ установлено право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Важно отметить, что Уполномоченный действует субсидиарно, т.е. он рассматривает жалобу граждан о нарушении определенного конституционного права и просьбу участия в суде, лишь в том случае, когда жалоба о каком-либо нарушении права уже подавалась в органы государственной власти либо прокурору и ими было отказано в ее удовлетворении. То, что Уполномоченный руководствуется этим принципом, на деле это как раз соответствует интересам граждан. Именно поэтому к заявлению на имя Уполномоченного следует приложить копии приговора или решения суда и копию отказного ответа на заявление. Это не противоречит тому, что Уполномоченный вправе действовать сам, по собственной инициативе, если сочтет это целесообразным.

В соответствии со статьей 40 КАС РФ предусмотрены основные полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, такие как: право на обращение в суд с администра-

тивным иском заявлением, право на отказ от административного иска. Из этого правового положения следует, что на Уполномоченных распространяются иные процессуальные права и обязанности, а также требования, которым должно соответствовать административное исковое заявление таких лиц.

Однако вопросы участия Уполномоченного в порядке ст. 47 КАС РФ остались не урегулированы. КАС РФ регулирует статус лиц, участвующих в деле, и других участников судебного процесса. Согласно ст. 37 КАС РФ лицами, участвующими в деле, являются: стороны, заинтересованные лица, прокурор, органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

В соответствии со ст. 48 КАС РФ в судебном процессе наряду с лицами, участвующими в деле, могут участвовать их представители, лица, содействующие осуществлению правосудия, в т.ч. эксперт, специалист, свидетель, переводчик, секретарь судебного заседания.

В КАС РФ в отличие от ГПК РФ не содержится термин «третьи лица», в тоже время понятие «Заинтересованные лица» (ст.47 КАС РФ) включает в себя третьих лиц.

Профессор Л.Л. Попов, выступая на VII Сорокинских чтениях, состоявшихся в марте 2016 г., сделал весьма важный вывод, что отсутствие должной управленческой процедуры применения правовых норм властными субъектами в каждом административном деле ведет фактически либо к их парализации, либо к произволу чиновников. До тех пор, пока, в стране не будут приняты меры по законодательной процессуализации материального административного права, реального прогресса в защите прав и законных интересов граждан и организаций не произойдет. В связи с этим предложил ученым-юристам и практикам более активно продолжать поиск выхода из этой весьма любопытной юридической конструкции, чему, несомненно, поможет анализ практики применения КАС РФ [4].

Полагаю, что участие Уполномоченного и его представителя в суде будет способствовать выполнению задач административного судопроизводства, а именно защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений, закрепленных в статье 3 КАС РФ.

Итак, исходя из проведенного анализа правового регулирования и практики участия Уполномоченного в административном процессе, можно сделать вывод о том, что в КАС РФ отдельным образом должен быть урегулирован статус Уполномоченного и механизм его участия в административном судопроизводстве.

© Ефимова К.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Чечельницкий И.В. Актуальные проблемы российского права. 2023. № 7. С. 1.
2. Колобова Т.В. Разграничение административно-правового и конституционного статусов уполномоченного по правам человека в субъекте РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». – Москва. 2020. С. 29.
3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год // <https://ombudsmanrf.org/> - Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (дата обращения 30.01.2024 г.).
4. Попов Л.Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). Санкт-Петербург. 2017. С., 13-16.



Лазарева Елена Владимировна,
*заместитель председателя
Петрозаводского городского суда
по административным делам*

Сухова Ирина Николаевна,
*доцент кафедры государственного права
Карельского филиала РАНХиГС,
кандидат юридических наук*

**Требования к составлению протокола
об административном правонарушении и ошибки,
выявляемые при его составлении**

Аннотация: *Разбор ошибок, выявляемых при рассмотрении дел об административных правонарушениях показывает какие требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица органов внутренних дел совершают при составлении протокола об административном правонарушении. Представленные ошибки показывают, что нарушения совершаются по всем тем требованиям к содержанию протокола об административном правонарушении, которые установлены положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *административное правонарушение, протокол об административном правонарушении, должностное лицо.*

Положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту КоАП) перечислены требования к содержанию протокола об административном правонарушении, в частности указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие,

место, время совершения и событие административного правонарушения. Также необходимо указание на конкретную статью КоАП или закона субъекта Российской Федерации, которой предусмотрена административная ответственность, вменяемая лицу, совершившему противоправное деяние. Но что является не менее важным объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Правовые нормы указывают на необходимость получения подписи субъекта, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, что является фактическим подтверждением разъяснения им их процессуальных прав и обязанностей. Кроме того, необходима подпись субъекта административного правонарушения, подтверждающая, что ему была предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении и представлением объяснений и замечаний по содержанию протокола, которые должны быть приложены к протоколу.

КоАП устанавливает обязанность составления протокола об административном правонарушении в присутствии субъектов административного правонарушения обеспечивается его подписанием лицом, составившим протокол и лицом в отношении которого данный протокол составлен, при их неявки он должен быть им направлен в течение трех дней со дня составления.

Правовые положения КоАП содержат указания на составление протокола об административном правонарушении немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Но предусматривает возможность продления срока его составления если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении и при проведении административного расследования, с обязательным обоснованием.

Ошибки, выявляемые при рассмотрении дела об административном правонарушении, связаны с требованиями, предъявляемыми к составлению протокола об административном правонарушении.

Неизвещение лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, что может проявляться в отсут-

ствии доказательств отправления и доставления такого сообщения адресату или отсутствии согласия лица на извещение посредством СМС-сообщений.

Неполнота представленных материалов дела выявляется, например, в том, что к протоколу не прилагаются документы, подтверждающие вменяемое событие правонарушения; не прилагаются сведения, документально подтверждающие исполнение лицом, привлекаемым к административной ответственности, обязанности должностного лица в юридическом лице на момент совершения административного правонарушения.

Материалы могут быть возвращены также в связи с отсутствием доказательств направления протоколов привлекаемым лицам; ввиду отсутствия оригинала протокола.

Неполнота протокола об административном правонарушении, как правило, усматривается в неполноте в части изложения события правонарушения. В числе прочего в протоколах неточно указывается место совершения правонарушения, в протоколах иногда приводятся очевидно неверные юридически значимые даты, например, при составлении протокола указывается один год, а в событии деяния указывается другой.

В протоколах иногда отсутствуют отметки о разъяснении участникам производства по делу прав и обязанностей, предусмотренных ч. 3 ст. 28.2 КоАП, а также подпись должностного лица, составившего протокол.

Противоречивость доказательственной базы, проявляется в указании разных юридических адресов в тексте самого протокола и прилагаемых к протоколу документов.

В ряде случаев к протоколу прилагаются нечитаемые копии документов, выполненные на черновиках. Исправления, внесенные должностными лицами, не заверяются надлежащим образом.

Нарушением будет считаться направления материалов по истечении годичного срока давности привлечения к административной ответственности, отсутствие оригинала протокола об административном правонарушении.

Встречаются случаи неоднократного возвращения протоколов. При новом поступлении материалов устанавливается, что выявленные ранее недостатки устранены не были, в связи с чем материалы повторно возвращены.

Отсутствие состава административного правонарушения может проявляться случаях, если в протоколе об административном правонарушении не изложены конкретные действия, совершенные привлекаемым лицом; не указаны период подготовки и проведения деяний; представленные фотоматериалы не содержали сведений о времени и способе их изготовления или копия протокола с внесенными изменениями юридическому лицу не вручалась.

Такие ошибки указывают на невнимательность и неточность должностных лиц при составлении протокола об административном правонарушении, отсутствие желания проверить материалы дела об административном правонарушении.

Таким образом, можно сделать вывод, что при составлении протокола об административном правонарушении должностные лица нарушают правовые положения КоАП, устанавливающие требования к его составлению.

© Лазарева Е. В., 2024

© Сухова И. Н., 2024

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел IV.

Административно-правовое и полицейское обеспечение безопасности и общественного порядка

EDN: ASYNGJ



Гусев Владимир Александрович,
*заместитель начальника
Омской академии МВД России (по научной работе),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации*

Административная ответственность и решение задач оперативно-розыскной деятельности

Аннотация: оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) уполномоченных на ее осуществление должностных лиц является исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. В связи с этим, законные требования и распоряжения оперуполномоченных сотрудников обязательны для исполнения гражданами, к которым такие требования или распоряжения обращены. Проведение оперативно-розыскного мероприятия (далее – ОРМ) является процессом выполнения оперативным сотрудником своих служебных обязанностей. В связи с этим, неповиновение законным требованиям оперативного сотрудника, а равно воспрепятствование проведению ОРМ, может быть квалифицировано по ч. 1 ст. 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ). В отношении лиц, задержанных или арестованных в административном порядке, могут проводиться ОРМ, при наличии оснований и условий, предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД), и обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь.

Ключевые слова: *оперативно-розыскное мероприятие, требование, распоряжение, неповиновение, воспрепятствование, административное наказание.*

Должностные лица оперативных подразделений правоохранительных органов в процессе решения задач ОРД достаточно часто встречают противодействие или неповиновение лиц, заподозренных в причастности к подготовке или совершению преступления. Как правило, такие ситуации возникают при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий. Лица, в отношении которых такие мероприятия проводятся, осознают, что полученные в результате ОРМ материалы могут быть использованы в целях их привлечения к уголовной ответственности и поэтому пытаются различными способами препятствовать действиям оперативных сотрудников. Однако такое поведение указанной категории граждан, а также лиц им сочувствующих, может быть квалифицировано по части 1 статье 19.3 КоАП РФ, которая предусматривает административную ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудников правоохранительных органов.

Следует отметить, что оперативные сотрудники соответствующих подразделений полиции (например, уголовного розыска) широко применяют административно-правовые средства воздействия на правонарушителей, так как будучи сотрудниками полиции, обладают всеми правами и обязанностями, предусмотренными Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ о полиции). Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что подавляющее большинство фактов задержания правонарушителей оперативными сотрудниками и последующего привлечения их к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ связано с проведением в отношении этих лиц ОРМ, направленных на установление их причастности к совершению преступления. Более того, в отношении таких лиц в качестве меры наказания, как правило, применялся административный арест, после которого оперативные сотрудники полиции продолжали проводить в отношении этих лиц ОРМ с их непосредственным участием.

Именно это обстоятельство стало причиной критики со стороны представителей прокуратуры и правозащитников, а также отрицательных решений судей относительно допустимости доказательств,

сформированных на основе результатов ОРМ, проведенных в отношении арестованных в административном порядке лиц. Действительно, судебная практика свидетельствует о наличии фактов использования оперативными сотрудниками административного ареста подозреваемого в совершении преступления лица в целях получения от него признательных показаний. Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ отменила основанный на обвинительном вердикте присяжных заседателей приговор, которым Ландовский был осужден за убийство, совершенное при отягчающих обстоятельствах, потому что по результатам судебного следствия добровольность его письменного заявления о явке с повинной и законность методов ее получения милицией, а, следовательно, и допустимость этого доказательства оказались под неразрешимым сомнением. В суде выяснилось, что написано это заявление в период пребывания подсудимого под административным арестом, которому он подвергся по постановлению мирового судьи за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, причем уже после того, как оперативные работники уже двое суток вели проверку причастности Ландовского к убийству, встречались с ним и задержали его на рабочем месте. Заявление о явке с повинной появилось после беседы арестованного с руководителем органа милиции. Защитник осужденного Ландовского в кассационной жалобе утверждала, что на подзащитного в период следствия оказывалось физическое и психическое воздействие со стороны работников милиции. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ, направляя уголовное дело на новое судебное рассмотрение, отметила, что «суд не в полной мере выяснил обстоятельства добровольности волеизъявления со стороны Ландовского, всем этим обстоятельствам не дал оценки, что имеет существенное значение для правильного разрешения вопроса о допустимости доказательства...» [1].

Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что процесс осуществления ОРМ, с целью документирования преступных действий лиц в целях привлечения их к уголовной ответственности, не является препятствием для пресечения административных правонарушений, совершаемых этими же лицами. Очевидно, что использование оперативными сотрудниками полиции административно-правовых инструментов для привлечения к ответственности лиц, оказывающих им неповиновение и фактически препятствующих проведению ОРМ, явля-

ется объективной необходимостью и вполне адекватной реакцией представителей правоохранительных органов. Как в уголовно-процессуальном, так и в административно-процессуальном случае, главным условием является соблюдение юридической процедуры оформления факта противоправного деяния и проведения последующих ОРМ с участием правонарушителя.

«Неповиновение» является ключевым элементом объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 ст. 19.3 КоАП РФ, и представляет собой полное или частичное игнорирование распоряжений или требований оперативного сотрудника полиции, совершения действий вопреки им, либо продолжения бездействия [2]. На наш взгляд, очевидно, что неповиновение — это отсутствие повиновения, отказ повиноваться, который может выражаться как в действии, так и в бездействии. Полагаем, именно на такой правовой позиции основывался Забайкальский краевой суд, когда принимал решение о правомерности привлечения к административной ответственности гражданина, который «находясь по месту жительства, оказал неповиновение законному требованию сотрудника полиции проследовать на патрульной автомашине в ОМВД России по Читинскому району для участия в оперативно-следственных действиях» [3].

Таким образом, полагаем обоснованным привлечение лица к административной ответственности за неповиновение законному требованию оперативного сотрудника полиции при проведении ОРМ, даже если его поведение выражается в пассивной форме бездействия. Например, отказ на требование оперативного сотрудника полиции, осуществляющего ОРМ, представить документы, удостоверяющие личность, и (или) отказ проследовать с ним в помещение государственного учреждения для установления личности (пункт 2 части 1 ст. 13 ФЗ о полиции) и оформления оперативно-служебных документов составляют сущность неповиновения и могут быть квалифицированы по части 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что распоряжение или требование оперативного сотрудника полиции должно быть законным. Как справедливо отмечают специалисты при комментировании положений ст. 19.3 КоАП РФ, если распоряжения (требования) противоречат требованиям закона (иного правового акта, изданного в соответствии с законом), то такие распоряжения и требования не охватываются объек-

тивной стороной данного административного правонарушения [2]. Так, Забайкальский краевой суд не усмотрел состава административного правонарушения в действиях гражданки, которая отказалась предъявить документы, «так как у сотрудника полиции не было законных оснований требовать» их предъявления [4].

Согласно части 1 статьи 12 ФЗ о полиции на нее возлагаются обязанности пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административные правонарушения. В свою очередь, в соответствии с частью 1 статьи 13 ФЗ о полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей полиции предоставляется право проводить ОРМ (пункт 10), а также целый ряд других прав, позволяющих эффективно выявлять и раскрывать преступления, пресекать административные правонарушения. Представляется, что требования оперативного сотрудника полиции, действующего в рамках указанного правового поля, являются законными, а потому обязательными для исполнения. Примером тому может являться решение Верховного суда Республики Бурятия, который признал требования сотрудника уголовного розыска законными, так как они были основаны на поручении следователя «установить местонахождение К., проверить его на причастность к совершению данного преступления, доставить его на допрос к следователю», а самого гражданина К. обоснованно привлеченного к административной ответственности за неповиновение [5].

Следовательно, если оперативный сотрудник полиции проводит ОРМ с соблюдением оснований и условий, указанных в ФЗ об ОРД, и руководствуется правами, предусмотренными ФЗ о полиции, его требования и распоряжения, обращенные к гражданам, принимающим участие в этих ОРМ с высокой долей вероятности являются законными, а потому обязательными для исполнения. Непосредственно в момент предъявления такого требования гражданин обязан подчиниться, выполнить распоряжение оперативного сотрудника полиции, а в последующем, в случае сомнений относительно законности его действий, гражданин вправе их обжаловать и обратиться к вышестоящему руководителю, в прокуратуру или в суд.

Принимая во внимание, что оперативные сотрудники зачастую действуют в гражданской или тактической форме одежды, они должны предварительно представиться и предъявить гражданину доку-

менты, удостоверяющие его личность, а уже потом высказывать ему те или иные требования. В ином случае, привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ может быть поставлено под сомнение и оспорено в судебном порядке. Даже в условиях внезапного физического захвата лиц, подозреваемых в совершении преступления, оперативные сотрудники полиции должны соблюсти данную процедуру. В качестве негативного примера можно привести ситуацию, когда адвокат представил в своей жалобе задержание оперативными сотрудниками своего подзащитного так: «двое мужчин в штатской одежде стали задерживать его, вырвали у него из рук дорогой телефон, он принял это за ограбление, при этом они не представлялись, впоследствии оказались сотрудниками полиции, о чем он догадался только после того, как он был препровожден в отдел полиции» [6]. Очевидно, что правонарушитель и его защитник утрировали и преподнесли указанные факты в выгодном для себя свете. Однако и в протоколе об административном задержании не указывалось, что «сотрудники полиции перед задержанием представились и предъявили свои удостоверения, как этого требует Закон о полиции» [6].

Действительно, принимая во внимание, что субъективная сторона данного правонарушения характеризуется исключительно прямым умыслом, гражданин должен быть своевременно уведомлен о том, что требование или распоряжение исходит именно от сотрудника полиции. Так, Томский областной суд признал правомерными действия сотрудников уголовного розыска и Росгвардии, которые при внезапном задержании лиц, подозреваемых в совершении краж чужого имущества, «подбежали к автомобилю «Форд Куга» и, представившись сотрудниками полиции, потребовали от водителя автомобиля выйти из него..., но водитель отказался выполнить законные требования сотрудников и закрыл дверь, попытался скрыться с места совершения преступления...», за что впоследствии был привлечен к административной ответственности [7].

Требование или распоряжение оперативный сотрудник полиции должен предъявлять (высказывать) в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Это не означает, что оперативный сотрудник полиции обязательно должен в этот момент находиться в форменном обмундировании и осуществлять патрулирование или стоять в оцеплении. Исполнять обязанности по охране общественного порядка

означает совершать законные действия, направленные на пресечение нарушений общественного порядка [8]. А если воспринимать «общественную безопасность» как состояние защищенности прав, свобод и интересов граждан, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, то любые законные действия оперативного сотрудника полиции по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений являются исполнением обязанностей по обеспечению общественной безопасности. Таким образом, если лицо не совершает противоправного деяния и нет обоснованных подозрений в его причастности к ранее совершенному преступлению, требование оперативного сотрудника полиции к гражданину предъявить документы и проследовать в отдел полиции нельзя признать связанными с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Именно такой подход использовал в своем решении Верховный суд Республики Бурятия: «требование оперуполномоченного ОСО УР УМВД РФ по г. Улан-Удэ Б. к Х. представиться и пройти в здание управления не связано с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», так как «задержание Х. было связано с тем, что он находился в оперативном розыске» [9].

Законодатель приравнял ответственность лица, как за неповиновение, так и за воспрепятствование исполнению сотрудником полиции служебных обязанностей. Очевидно, что в круг служебных обязанностей оперативного сотрудника полиции входит проведение ОРМ, поэтому воспрепятствование законным действиям оперативного сотрудника, осуществляющего проведение ОРМ, также может быть квалифицировано по части 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Специалисты отмечают, что воспрепятствование исполнению служебных обязанностей может быть физическим, психологическим, организационным [2], то есть воспрепятствование может выражаться как в активных действиях нарушителя, так и в пассивном его поведении, сущность которого может заключаться в создании препятствий на любой стадии проведения ОРМ. Например, 10.04.2013 года около 10 часов 30 минут, в кабинете отдела кадров филиала «Хабаровский» ОАО «РЭУ», ведущий юрисконсульт этого филиала Горячев В.Д., дал указание сотрудникам филиала Овчинниковой Т.М. и Борисовой К.И. покинуть кабинет отдела кадров, с целью не предоставления необхо-

димой документации сотрудникам органов ФСБ – оперуполномоченным отдела ФСБ по Хабаровскому гарнизону П. и Ш., производившим на тот момент в указанном кабинете оперативно-розыскное мероприятие «обследование зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств». В результате воспрепятствования Горячевым В.Д. исполнению служебных обязанностей сотрудниками ФСБ России, было сорвано проведение вышеуказанного ОРМ, в связи с чем изучить, а при необходимости истребовать необходимую документацию не представилось возможным. Индустриальный районный суд г. Хабаровска признал виновным Горячева В.Д. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.3 КоАП РФ [10].

Таким образом, только при соблюдении законодательной процедуры проведения ОРМ оперативный сотрудник полиции находится при исполнении своих служебных обязанностей, воспрепятствование которым влечет за собой привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

Относительно проведения ОРМ в отношении граждан, подвергнутых административному задержанию или административному аресту, следует отметить, что ранее мы уже достаточно подробно останавливались на этом вопросе [11]. Безусловно, при наличии достаточных оснований для уголовно-процессуального задержания и соответствующего решения следователя, как правило, оперативные сотрудники не настаивают на оформлении административного правонарушения, списывая неповиновение, а порой и последствия активного сопротивления подозреваемых, на издержки своей профессии. В случае отказа следователя принять решение о задержании, оперативные сотрудники осознают всю негативную перспективу последующих событий. Очевидно, что обоснованно подозреваемые в совершении преступления лица, оставаясь на свободе, могут скрыться от следствия, уничтожить следы преступления, вступить в сговор с соучастниками и т.п. В таких случаях, оперативные сотрудники используют возможность привлечения этих граждан к административной ответственности и наложения на них административного наказания в виде ареста, при условии, что факт неповиновения или воспрепятствования действительно имел место. В свою очередь, все последующие «встречи» и «беседы» с такими лицами оперативных сотрудников полиции должны проводиться исключительно в виде ОРМ или след-

ственных действий в полном соответствии с уголовно-процессуальным и оперативно-розыскным законодательством при неукоснительном соблюдении конституционных прав граждан.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Оперативно-розыскная деятельность уполномоченных сотрудников является исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а потому их законные требования и распоряжения обязательны для исполнения всеми гражданами, к которым такие требования или распоряжения обращены.

2. Проведение ОРМ, предусмотренного ст. 6 ФЗ об ОРД, при наличии оснований и соблюдении условий, регламентированных законодательными и ведомственными нормативными актами, являться процессом выполнения оперативным сотрудником своих служебных обязанностей. Поэтому, воспрепятствование проведению такого ОРМ, а равно неповиновение законным требованиям оперативного сотрудника полиции, осуществляющего проведение такого ОРМ, может быть квалифицировано по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

3. В отношении задержанных или арестованных в административном порядке лиц могут проводиться любые ОРМ при условии соблюдения законодательной процедуры их осуществления и обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь.

© Гусев В.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 7. С. 21 – 22 // Цитата по работе: Безлепкин Б.Т. Настольная книга судьи по уголовному процессу. 2-е изд. – М.: Проспект, 2008. 304 с. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 16.10 2023 г.).

2. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / Р.В. Амелин, М.Б. Добробаба, М.Э. Капитанец и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 1. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.10.2023 г.)

3. Решение Забайкальского краевого суда от 24 марта 2014 г. по делу № 7-12-31/2014 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 17.10.2023 г.)

4. Решение Забайкальского Краевого суда от 23 октября 2017 г. по делу № 7-12-208/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.10.23 г.)

5. Решение Верховного Суда Республики Бурятия от 16 июля 2019 г. по делу № 12-168 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 10.10.2023 г.).

6. Решение Верховного суда Республики Бурятия от 11 февраля 2015 г. по делу № 12-21 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.10.2023 г.)

7. Решение Томского областного суда от 03.06.2021 по делу № 77-206/2021 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 5.10.2023 г.).

8. Пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 1, январь, 2008.

9. Решение Верховного суда Республики Бурятия от 11 февраля 2015 г. по делу № 12-21 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.10.2023 г.)

10. Решение Индустриального районного суда г. Хабаровска от 15 июля 2013 г. по делу № 5-397/2013 // https://ordrf.ru/legal_office/неповиновение-законному-требованию/ (дата обращения 01.11.23 г.)

11. Гусев В.А, Луговик В.Ф. Проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении лиц, подвергнутых административному задержанию или административному аресту // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2023. – № 2. – С. 134-138.



Зубарев Сергей Михайлович,
*заведующий кафедрой административного права и процесса
Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор*

**Стратегические акты управления в области обеспечения
национальной безопасности: понятие, признаки, иерархия**

*(Исследование выполнено в рамках программы стратегического
академического лидерства «Приоритет — 2030»).*

Аннотация: *В статье обосновывается позиция о признании документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации стратегическими актами управления. В подтверждение показано наличие в таких документах основных признаков правовых актов управления: подзаконность; государственно-властный характер; правовой характер; принятие компетентным субъектом публичной власти; нормотворческая процедура принятия. Сформулировано понятие стратегического акта управления и обоснована модель иерархии стратегических актов управления в области национальной безопасности.*

Ключевые слова: *документ, стратегическое планирование, национальная безопасность, правовой акт управления, стратегия, концепция, основы государственной политики, государственная программа, стратегический акт управления, иерархия*

Сложность международной обстановки, проведение специальной военной операции, беспрецедентное санкционное давление, оказываемое на Россию со стороны недружественных государств, безусловно, обуславливает необходимость учета опыта государственного управления советского периода по созданию мобилизационной модели экономики. И здесь недооцененным остается вопросы стратегического планирования.

В советский период благодаря стратегическому планированию, а с 1929 г. до начала 1990 гг. реализовывались 5-ти и 7-ми-летние планы, особенно успешно в предвоенные и послевоенные годы, когда была создана устойчивая, сбалансированная модель экономики, которая доказала свою эффективность во время и после Второй мировой войны, обеспечила технологический рывок СССР в 1960-1970 гг. К сожалению, слово «план» с начала проведения в 1990-е гг. рыночных реформ использовалось исключительно в негативном контексте, ассоциируя его с тоталитаризмом, административно-командной системой, тем самым игнорировались потребности реальной экономики и социального развития страны.

Сегодня необходимо использовать позитивный опыт стратегического планирования для устойчивого развития нашей страны, обеспечения ее национальной безопасности в сложнейших условиях. Создание долгосрочных ориентиров должно уменьшить уровень социально-экономической неопределенности и связанных с ней рисков, преодолеть кризисные ситуации, угрожающие безопасности страны, минимизировать их последствия.

Позитивным моментом в возрождении стратегического планирования должен был стать Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ). Вместе с тем сложившаяся на сегодняшний день практика разработки, принятия и реализации стратегических документов не отвечает потребностям времени. Большинство исследователей обращают внимание на «бессистемность» системы документов стратегического планирования [1, с. 166]. Очевидно, что огромное количество документов стратегического планирования избыточно, их невозможно скоординировать и увязать, а, главное, обеспечить исполнение.

Для оптимизации документов стратегического планирования прежде всего требуется установление их правовой природы. Вопрос о нормативности подобных документов не имеет однозначного ответа среди ученых-правоведов [2, с. 22]. В настоящее время можно признать доминирующей следующую позицию: документы стратегического характера представляют собой особую разновидность правовых актов, которая специально создана для формирования и фиксации правовой политики [3, с. 493], или, иными словами, политико-программные акты [4, с. 4]. Такие акты, как правило, содержат нор-

мы-идеи, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-этапы, являясь основой для принятия иных нормативных правовых актов.

Особое значение имеет уяснение правовой природы документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности с позиций теории актов управления. Исходя из общего подхода, выделим основные признаки, характеризующие документы стратегического планирования как правовые акты управления. Назовем их стратегическими актами управления.

Во-первых, правовые акты управления имеют подзаконный характер. Это значит, что документы стратегического планирования как стратегические акты управления должны приниматься (утверждаться) во исполнение и на основании действующего законодательства. Принятие различных таких документов в области обеспечения национальной безопасности прямо предусмотрено ст.ст. 11, 17, 18 Федерального закона № 172-ФЗ. К стратегическим актам управления в рассматриваемой сфере прежде всего следует отнести утверждаемые Президентом РФ стратегии, основы государственной политики, доктрины, концепции, разрабатываемые на федеральном уровне в рамках целеполагания.

Во-вторых, правовые акты управления носят государственно-властный характер, т.е. они являются внешней формой выражения управленческого решения уполномоченного органа публичной власти или должностного лица. Стратегический акт управления в рассматриваемой сфере следует рассматривать как форму политического управленческого решения, имеющего стратегический характер.

В-третьих, правовые акты управления, как следует из самого их названия, имеют правовой характер. Мы уже отмечали общую тенденцию признания правовой природы документов стратегического планирования. В этой связи следует поддержать мнение ученых, предлагающих устанавливать юридическую силу документа стратегического планирования в зависимости от формы нормативного правового акта, которым происходит его утверждение [5, с. 14].

В-четвертых, правовые акты управления принимаются (утверждаются) компетентными субъектами публичной власти в пределах их полномочий. Документы стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности согласно ч. 2 ст. 17 Феде-

рального закона № 172-ФЗ утверждаются (одобряются) Президентом РФ.

В-пятых, правовые акты управления разрабатываются и принимаются со строгим соблюдением установленного порядка. Нормотворческие процедуры являются частью административного управленческого процесса. В зависимости от статуса субъекта публичной власти разработка и принятие правовых актов управления определяются нормативными правовыми актами. В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 172-ФЗ порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определяет Президент РФ. Согласно Положению о Совете безопасности РФ организация работы по разработке и уточнению таких документов возлагается на Секретаря Совета Безопасности, а сама работа – на аппарат Совета Безопасности.

Таким образом, наличие рассмотренных признаков позволяет признать документ стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности *стратегическим актом управления, под которым предлагается понимать официальный документ, изданный в установленном порядке Президентом РФ или Правительством РФ и содержащий правовые нормы, определяющие цели, задачи, содержание и способы реализации государственной политики по обеспечению и защите национальных интересов и достижению стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в долгосрочной перспективе.*

Для систематизации документов стратегического планирования требуется уточнение и законодательное закрепление иерархии видов стратегических актов управления в рассматриваемой области. Согласно пп. «в» п. 1 ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ к ним отнесены: стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Основным актом в рассматриваемой области является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, в развитие которой подготовлены и реализуются многочисленные стратегии, основы государственной политики, доктрины и т.д., представляющие собой

стратегические управленческие решения по различным направлениям обеспечения национальной безопасности.

Для придания системности стратегическим актам управления и выстраивания их иерархии, логично предположить, что по своему статусу любая стратегия, утвержденная Президентом РФ, должна доминировать среди стратегических актов управления в конкретной области обеспечения национальной безопасности, определяя последовательную деятельность органов публичной власти по достижению целей отдельного стратегического национального приоритета Российской Федерации. Принятию стратегии должна предшествовать разработка соответствующего концептуального акта – основ государственной политики, доктрины или концепции. Реализация стратегии предполагает принятие государственной программы.

Предлагается следующая модель: на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации разрабатываются и принимаются концептуальные акты по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Соответствующие концептуальные акты в свою очередь становятся основой для формирования отраслевых стратегий по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которые подлежат утверждению указами Президента РФ. Для их практической реализации Правительством РФ принимаются государственные программы Российской Федерации.

Закрепление подобной модели в Федеральном законе № 172-ФЗ и использование ее на практике позволит сформировать гармоничную систему стратегических актов управления в области обеспечения национальной безопасности, тем самым обеспечив логичность и последовательность принятия и реализации стратегических государственных управленческих решений, усиление их взаимосвязи и взаимозависимости.

© Зубарев С.М., 2024

Список литературы:

1. Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 164 – 177.

2. Гвоздева А.А. Роль актов стратегического планирования в системе конституционно-правового регулирования// Российско-Азиатский правовой журнал. 2020. № 2. С. 19 – 24.

3. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 491-493.

4. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4–25.

5. Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2.



Бучакова Марина Александровна,
*начальник кафедры конституционного
и международного права
Омской академии МВД России,
доктор юридических наук, доцент*

**Полиция Российской Федерации
в условиях цифровой трансформации**

Аннотация: *в статье анализируется внедрение цифровых технологий, искусственного интеллекта в деятельность полиции. Отмечается, что применение информационно-телекоммуникационных технологий, искусственного интеллекта положительно отражается на результатах полицейской деятельности. Вместе с тем действующее законодательство, регламентирующее использование данных технологий отстает от фактически складывающихся отношений в исследуемой сфере, вследствие чего возможны нарушения конституционных прав и свобод.*

Ключевые слова: *цифровизация, информационно-телекоммуникационные технологии, искусственный интеллект, полиция.*

Современное государство характеризуется активным внедрением цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности общества. Тренд общественного развития направлен на построение цифрового общества, то есть общества, функционирующего посредством технологий больших данных и искусственного интеллекта, алгоритмов и алгоритмических систем, облачных вычислений и т. д.

Цифровизация является важным фактором прогрессивного развития Российской Федерации, главный смысл которой в масштабном комплексном построении цифровой системы на территории всего государства, что должно обеспечить эффективное решение задач в сфере публичного управления, в том числе в сфере органов внутренних дел.

Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03. 2020 г. № 1-ФКЗ к ведению Российской Федерации относится «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (пункт «м» статьи 71 Конституции РФ) [1]. Стратегия развития информационного общества на 2017—2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 [2], поставила перед органами публичной власти задачи по обеспечению высокого уровня доступности для населения информации и технологий, а также по совершенствованию системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [3]. Соответственно все требования, предъявляемые к органам исполнительной власти, распространяются и на данную структуру.

Положением о ведомственных программах цифровой трансформации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 10.10.2020 г. № 1646 с изменениями и дополнениями [4] установлен порядок разработки, утверждения и реализации федеральными органами исполнительной власти ведомственных программ цифровой трансформации. В этом документе появилось новое понятие – «цифровая трансформация», которая означает совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность». Как видим, ставится вопрос о качественно новом по содержанию публичном управлении, наделяемом дополнительными свойствами в условиях использования информационных технологий. В соответствии с указанным выше нормативным актом в МВД России были приняты программы цифровой трансформации, целью которых является достижение эффективных результатов в работе полиции посредством использования информационных технологий. В настоящее время действует Ведомственная программа цифровой трансформации МВД России на 2023 - 2025 годы, утвержденная Распоряжение МВД России от 25.01.2023 № 1/649 [5].

Полиция, являясь государственным органом, осуществляет свою деятельность посредством традиционных форм деятельности: административно-правовой и уголовно-процессуальной, однако потребности общества и государства в цифровом развитии вносят свои коррективы в цифровую трансформацию полиции. Прежде всего эта деятельность основывается на норме ч. 1 ст. 11 Закона «О полиции», в которой закреплено, что «полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру» [3].

В условиях цифровой трансформации необходимо выделить несколько направлений деятельности полиции. Во-первых, это автоматизация предоставляемых органами внутренних дел государственных услуг, которая действует посредством привлечения Единого портала государственных услуг (ЕПГУ) и многофункциональных центров (МФЦ).

МВД России неоднократно издавались приказы, направленные на повышение качества предоставляемых МВД России государственных услуг (функций), в том числе оказываемых в электронном виде. Следует отметить, что за более чем 10 летний период данная система предоставления услуг была хорошо отлажена. Применение ЕПГУ и МФЦ способствовало совершенствованию технологии межведомственного взаимодействия в дистанционном формате. В конечном итоге характер предоставления услуг приобрел такие свойства как прозрачность, открытость, доступность во взаимоотношениях граждан с полицейской структурой при предоставлении услуги.

Возможности использования информационно-телекоммуникационной системы позволили устранить или значительно сократить такое известное ранее явление как очередь. Принципиально новый характер взаимоотношений полиции и граждан основывается на принципах деятельности полиции, провозглашенных в Законе о полиции (ст.5-11) [3].

Следует отметить, что государственные услуги, осуществляемые органами внутренних дел преимущественно связаны с деятельностью подразделений по вопросам миграции (выдача удостоверения личности, его продление, регистрация по месту жительства и месту пребывания, оформление гражданства), Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (например, фото и видео фикса-

ции на дороге, применением онлайн-сервис по обжалованию штрафов, связанных с управлением транспортных средств), подразделениями по контролю за оборотом наркотиков и др.

Применение фото и видео фиксации на дороге нарушений правил дорожного движения (ПДД) является значимым инструментом в обеспечении безопасности на дороге. Основным преимуществом использования данной техники выступает возможность объективного доказательства допущенных нарушений. Введение фото и видео фиксации нарушений ПДД вносит серьезный вклад в снижение аварийности. Однако камеры не всегда правильно идентифицируют и фиксируют нарушения, собственник транспортного средства не всегда является водителем, устанавливаются «скрытые камеры», что не отменяет совершенного правонарушения и вину лица его совершившего, однако затрагивает вопрос прав водителя о знании места нахождения видеокамеры. Только с 1 сентября 2024 г. вступают в силу поправки в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности», изменяющий порядок установки на дорогах автоматических камер, фиксирующих нарушения ПДД.

В настоящее время полицией стала использоваться технология автоматической идентификации человека по его фото- и видеоизображениям, которая позволяет автоматически идентифицировать или верифицировать человека на фото, видео или вживую. Для распознавания используют нейросети, которые умеют считывать и анализировать уникальные черты человеческого лица, а затем сверять их с базой. Так, система распознавания лиц «FindFace Security», примененная в России в период проведения чемпионата мира по футболу 2018 г., позволила задержать более 180 правонарушителей, часть из которых находилась в федеральном розыске [6, с. 591].

Несмотря на предпринимаемые меры в цифровой трансформации полицейской деятельности, прослеживаются и определенные сложности, и негативные моменты в решении задач по достижению нормативно установленных показателей. В частности, сохраняется проблема утечки персональных данных, находящихся в информационных базах в открытый доступ, например, сведений из баз ГИБДД. Чаще всего это происходит в результате злоупотребления сотрудниками, имеющих доступ к информации либо неправомерных действий третьих лиц, получивших доступ к информации незаконно посредством

так называемых «хакерских атак» [7, с. 44-46], которые взламывают информационные сети в целях кражи данных, и слежки.

Результатом таких сбоев в программно-аппаратных комплексах, становятся утечки персональных и государственных, и коммерческих данных. Так, В 2024 г. по информации Роскомнадзора произошла утечка данных, содержащая 500 млн сведений пользователей из России [8].

Эти факты свидетельствуют о серьезном нарушении конституционных прав граждан на тайну частной жизни. При подобных ситуациях вряд ли можно говорить о цифровой трансформации как качественно новом уровне использования информационных технологий в обществе. Не смотря на совершенствование правового регулирования в части усиления административной и уголовной ответственности при нарушении защиты персональных данных в Российской Федерации [9], данная проблематика не только не разрешена, но и цифры свидетельствуют об ухудшении ситуации, связанной с их использованием.

В Концепции цифровой трансформации выделено несколько направлений развития, в том числе по формированию среды доверия. Однако при утечке персональных данных страдает сфера защищённости конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, поэтому качество среды доверия, удовлетворённость граждан оказываемой полицией услугой, даже если это имело место при использовании в качестве посредника МФЦ, не повышаются.

Как видим, цифровизация, цифровая трансформация активно внедряются в полицейскую деятельность, однако правовое и организационное их обеспечение не соответствует скорости распространения информационных технологий, следствием чего становится их несбалансированность, влекущая нарушение прав человека, его свобод.

Новые цифровые реалии требуют от сотрудников полиции определенных знаний и навыков для работы в цифровой среде. В этой связи учеными обосновывается необходимость формирования у полицейских коммуникативных компетенций в цифровом пространстве [10, с. 5–6]. От сотрудников полиции требуется не только качественное выполнение закрепленных функций посредством традиционных административно-правовой и уголовно-процессуальной форм деятельности, но и знания и навыки работы с цифровыми технологиями. Вместе с тем как отметил министр МВД России В.А. Колокольцев, в

системе МВД имеет место критический дефицит полицейских кадров [11]. Без всяких сомнений высокая текучесть кадров затрудняет не только работу в цифровом пространстве, но и посредством традиционных форм.

Таким образом, внедрение цифровых технологий и продолжающаяся цифровая трансформация ставят перед российской полицией новые задачи [12, с. 9-13]. Их решение возможно в случае принятия комплекса мер, включающих владение знаниями цифровых технологий и навыками по их применению, расширение и обновление электронных баз учета, мониторинг интернет-пространства на постоянной основе, расширение применения искусственного интеллекта, как например, системы распознавания лиц для предупреждения и пресечения правонарушений.

Цифровая трансформация в целях противодействия угрозам, исходящим от цифровых технологий возможна только в условиях обновления действующего законодательства в части закрепления в нем механизмов, направленных на обеспечение безопасности человека, общества и государства.

© Бучакова М.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Распоряжение МВД России от 25.01.2023 № 1/649 «Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2023 - 2025 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Токарева С.Н. Цифровизация в деятельности органов правоохранительного порядка // Россия: тенденции и перспективы развития. -2019. - № 14 (2). - С. 590-592.

7. Бучакова М.А. Персональные данные и их защита в условиях цифровизации общества // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 2. – С. 44-46.

8. Роскомнадзор сообщил об утечке 500 млн данных о россиянах за один раз // [http:https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65d7ef3d9a7947d8608dbbb3?ysclid=lt8496a55e743927902&from=copy](http://https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65d7ef3d9a7947d8608dbbb3?ysclid=lt8496a55e743927902&from=copy) (дата обращения 15.02.2024).

9. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

10. См.: Мантуров О.С., Ганага В.С. Коммуникативные компетенции сотрудников полиции в цифровом пространстве // Полицейская деятельность. – 2020. – № 5. – С. 1-17; Челубеева Н.Н., Байдаев М.М. Цифровая трансформация профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: проблемы и перспективы // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – № 1 (15). – С. 227-234; Коблов Ф.Ч. К вопросу о применении инновационных технологий как способа повышения профессионализма сотрудника органов внутренних дел / Коблов Ф.Ч. // Научно-методический электронный журнал Концепт. – 2016. – т.47 – С.20-24.

11 Глава МВД заявил о критической нехватке полицейских и следователей // <https://www.rbc.ru/politics/10/08/2023/64d4d2629a7947695baea197?ysclid=lt84fdzu6y575015372&from=copyhttps://www.rbc.ru/politics/10/08/2023/64d4d2629a7947695baea197?ysclid=lt84fdzu6y575015372> (дата обращения: 15.02.2024).

12. Бучакова М.А. Мушаков В.Е. Оптимизация деятельности российской полиции по защите прав человека в условиях цифровизации // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2022. – № 4. – С. 9-13.



Калюжный Юрий Николаевич,
*профессор кафедры управления деятельностью
подразделений обеспечения охраны общественного порядка
центра командно-штабных учений
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, доцент*

**Теоретико-правовые и организационные основы
государственного управления цифровой трансформации
МВД России**

Аннотация: *в статье в результате анализа нормативных правовых актов и научной литературы излагается позиция авторского коллектива в отношении теоретико-правовых и организационных основ государственного управления цифровой трансформации МВД России. Научная новизна выражается в авторском видении возможностей совершенствования правовых и организационных основ государственного управления цифровой трансформации МВД России, выраженных в необходимости использования не только традиционные представления об административной реформе, а подойти к данному вопросу с позиций соответствия общественных отношений современным организационно-структурным преобразованиям, происходящим в условиях цифровой трансформации государственного управления в целом.*

Ключевые слова: *цифровая трансформация, государственное управление, цифровые технологии, государственные услуги, МВД России.*

Уровень развития цифровых технологий «обоснованно критикует» актуальность сложившихся моделей управления и контроля. Скорость распространения цифровой информации позволила технологиям её обрабатывающим, занять передовое место в развитии страны [1]. Вопрос автоматизации государственного управления, на современном этапе развития Российского государства, не только не стал

исключением, но и набрал актуальность и динамику развития в связи с утверждением его в качестве стратегического направления развития страны.

Опосредованное дистанционное общение гражданина с органами исполнительной власти, в сочетании с предоставлением государственных услуг без прямого взаимодействия с чиновником (в случаях, где это не имеет необходимости) даст возможность приблизиться к электронному (без бумажному) Правительству, пройти процесс реорганизации или цифровой трансформации.

Выступление Президента нашей страны в июле 2008 года на заседании Государственного Совета принято считать отправной точкой системной цифровой трансформации государственного управления России, способствующей в дальнейшем образованию ведущего органа, координирующего вопросы информатизации государства – Совет при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации.

В дальнейшем, социально-правовые реалии обусловили необходимость повышения качества использования цифровых технологий и платформенных решений, за счет совершенствования нормативно-правового регулирования и разработки Государственной программы «Информационное общество (2011—2020 годы)», предусматривающей возможность максимально упростить и сделать более доступным взаимодействие граждан нашей страны с государством в лице его органов и должностных лиц. Результатом реализации данной программы стало создание «Многофункциональных центров», как бюджетных учреждений, предоставляющих государственные и муниципальные услуги населению.

В контексте Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации необходимо формулировать цель и основные задачи государственного управления цифровой трансформации МВД России, коррелируемых с целями и задачами научно-технологического развития страны. В современном мире развитие цифровых ресурсов и платформенных решений привело к тому, что во всех прогрессивных странах, происходят значительные процессы цифровой трансформации общественных отношений, что безусловно отражается на обширном сегменте жизни общества [2], не является исключением и основные аспекты государственного управления цифровой трансформации МВД России.

Существенное влияние на развитие основных процессов государственного управления цифровой трансформации МВД России оказывают федеральные проекты и программы. Доминирующее значение среди которых принадлежит федеральному проекту «Цифровое государственное управление» в структуре национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Данное обстоятельство вызвано необходимостью учета и соответствия цифровой трансформации государственного управления рассматриваемого органа исполнительной власти целям развития нашего государства, определенных указами Президента Российской Федерации, выражающихся, применительно к рассматриваемой тематике в:

- возрастании качества реализации МВД России определенных законодательством функций;
- снижении затрат при реализации функций;
- формировании системы управления данными;
- цифровом преобразовании управленческого потенциала.

Цифровое преобразование государственного управления МВД России также предполагает: достижение так называемой «цифровой зрелости» рассматриваемого сегмента государственного сектора, то есть организационно-структурной и нормативно-правовой составляющей МВД России, а также повышение количества предоставляемых государственных услуг в электронном формате до 95 %.

Несмотря на стратегические задачи, обозначенные Президентом страны, надлежащие реализовать до 2030 года, все же, государственно управленческая деятельность МВД России, связанная с цифровой трансформацией, представляет собой управленческий сегмент способствующий достижению поставленных задач на достаточно высоком уровне. В частности, граждане – 99,56% вполне довольны качеством работы МВД России, связанной с предоставлением государственных услуг [3].

В данном отношении, показательной является позиция Президента нашей страны, принявшего участие в Международной конференции Artificial Intelligence Journey (ноябрь 2023), указывающего на то, что измерение усилий государства в отношении развития цифровых технологий — это не только развитие бизнеса, но и возрастающее доверия жителей нашей страны к новой и по сути революционной технологии.

По мнению Нам К.В., в России государственное желание создавать «умные системы» зачастую имеет больший приоритет над необходимостью обеспечения эффективной защиты прав граждан [4].

Вместе с тем, указанная авторская позиция выглядит достаточно дискуссионной, так как Правительством нашей страны (распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления») в качестве целей цифровой трансформации общественных отношений, связанных с публичным управлением определяется социально-экономическое развитие Российской Федерации, выраженное, в том числе, в обеспечении национальной безопасности и личной безопасности граждан, а ее задачами являются системность и повышение качества не только предоставляемых государственных и муниципальных услуг, а также осуществления контрольной и надзорной деятельности, управление государственным имуществом и обеспечение безопасности государства в целом и граждан в частности.

При рассмотрении механизмов совершенствования цифровой трансформации МВД России и государственного управления необходимо учитывать положения Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 и на плановый период до 2030 года, (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р), содержащего логически взаимообусловленный комплекс мероприятий, необходимых к последовательному претворению в социальную действительность.

Во-первых, обозначенный комплекс мероприятий включает в себя создание нормативных, финансовых условий и само внедрение цифровых технологий.

Во-вторых, предлагаемый комплекс мероприятий непременно должен привести к переходу на юридически признаваемый электронный документооборот, путем создания Единой цифровой платформы для хранения, обработки и анализа документов, а также принятия необходимых нормативно-правовых актов.

Применительно к рассмотрению отдельных проблемных аспектов внедрения цифровых технологий, представляется не лишним смысловой нагрузки предложение отдельных авторов, сводимых к необходимости в первую очередь формирования законодательной ос-

новы, регламентирующий применение цифровых технологий, а в последующем формирование нормативно-правовой основы детализирующей предметные аспекты развития цифровых платформенных решений в конкретных сферах социального бытия [5], в том числе и относящихся к цифровой трансформации МВД России.

В данном контексте совершенно оправданно утверждение профессора В.Д. Сорокина, указывающего на то, что модернизация правовой и организационной основы государственного управления, поиск и формирование новых направлений в деятельности органов исполнительной власти, без сомнений, оказывает неизгладимое влияние на содержание публичного управления, показывает отдельные пробелы правового регулирования и необходимость трансформации права, изменения представлений о структуре административного процесса в целом [6].

Проводимые мероприятия направлены на совершенствование системы технического регулирования и стандартизации в части развития новых технологий, включая цифровые, в том числе искусственного интеллекта, реализуемых преимущественно на основе отечественных решений в сфере информационных технологий, которые в итоге способствуют переходу к выработке и принятии управленческих решений на основе обработки больших цифровых данных.

Мероприятия цифровой трансформации системы государственного управления обеспечивают новый уровень предоставления услуг, необходимых для повышения качества жизни граждан и развития бизнеса.

Вместе с тем при формировании правовых и организационных основ государственного управления цифровой трансформации МВД России следует использовать не только традиционные представления об административной реформе, а подойти к данному вопросу с позиций соответствия общественных отношений современным организационно-структурным преобразованиям [7], происходящим в условиях цифровой трансформации государственного управления в целом.

В ст. 11 Федерального закона «О Полиции» закреплён принцип деятельности полиции на основе использования достижений науки и техники, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, притворяя который в социальную действительность МВД России утверждена ведомственная программа цифровой трансформации МВД России (распоряжение МВД России от 11.01.2022 №

1/37 «Об утверждении Ведомственной программы цифровой трансформации МВД России на 2022 - 2024 годы»).

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что несмотря на созданные теоретико-правовые и организационные основы государственного управления цифровой трансформации МВД России необходимо проделать значительную работу, направленную на претворение в социальную действительность, основных векторов цифровой модернизации, внедрения современных цифровых технологий и платформенных решений, позволяющих повысить качество и оперативность решения поставленных перед органами внутренних дел задач, обеспечивающих совершенствование порядка предоставления государственных услуг, осуществления контрольной и надзорной деятельности, управления государственным имуществом, способствуя в целом социально-экономическому развитию нашей страны, обеспечению национальной безопасности и личной безопасности граждан.

© Калюжный Ю.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Саетова А. Р. Технология Big data как метод автоматизации системы государственного управления // Моя профессиональная карьера. 2021. Т. 2. № 20. С. 174-176.
2. Храмова И. Ю. Цифровая трансформация государственного управления: новые возможности для взаимодействия общества и государства / И. Ю. Храмова, Ю. А. Гриневич // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2022. № 4. С. 131-143.
3. Информационно-справочные материалы о результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг МВД России в 2022 году URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/сведения-о-результатах-мониторингов>.
4. Нам К. В. Защита персональных данных и искусственный интеллект. Хамбахская декларация о защите персональных данных при использовании искусственного интеллекта // Хозяйство и право. 2020. № 9(524). С. 117-122.
5. Померанцева П. П. Возможности и барьеры развития цифровой экономики // Modern Science. 2019. № 12-1. С. 177-180.

6. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.

7. Kalyuzhnyi Yu.N., Kirichek E.V. Road safety: search for optimal organizational forms of interaction // Revista Geintec: gestão, inovação e tecnologias. 2021. Т. 11. № 2. С. 1293-1301.



Редкоус Владимир Михайлович,
*ведущий научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права РАН,
профессор кафедры управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка центра
командно-штабных учений Академии управления МВД России
доктор юридических наук, профессор*

Концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности в Республике Казахстан

Аннотация. *В статье проанализированы основные положения Концепции обеспечения общественной безопасности в партнерстве с обществом на 2024 – 2028 годы (в сфере профилактики правонарушений), направленной на совершенствование правовых основ государственного управления, на эффективную реализацию гражданском прав и свобод; переход от силовой модели работы полиции к сервисной модели взаимодействия правоохранительных органов с гражданами для построения безопасного и правового общества; построение «человекоцентричной» модели государственного управления.*

Ключевые слова: *государственное управление; общественная безопасность; полиция; сервисная модель; профилактика правонарушений; противодействие пыткам; жизнь и здоровье граждан.*

В настоящее время административное право и административно-процессуальное право подвергаются сильным изменениями в зависимости от динамики регулируемых их нормами общественных отношений [1; 2; 3; 4]. Это в полной мере относится и к России, и к государствам – участникам СНГ. Процессы, происходящие или происходившие в Российской Федерации, зачастую зеркальным образом влияют на события в сопредельных государствах, и наоборот.

В РФ актуализировалось обсуждение вопроса о необходимости принятия Концепции общественной безопасности [5]. Действующая Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г. [6], которая так и не была официально опубликована, по некоторым параметрам устарела и не отвечает требованиям сегодняшнего дня. Поэтому в целях совершенствования документов стратегического планирования в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, повышения эффективности противодействия угрозам безопасности в данной сфере, улучшения координации деятельности и взаимодействия уполномоченных государственных органов, негосударственных организаций и граждан по обеспечению общественной безопасности необходимо разработать и принять соответствующий документ стратегического планирования. Для его подготовки необходимо учитывать положительный зарубежный опыт, прежде всего, государств – участников СНГ, имеющих с Российской Федерацией много сходств в развитии и содержании национальных правовых систем. В этом плане интересен опыт Республики Казахстан как государства, политика которого претерпела в последние годы значительную трансформацию, наполнилась «многофакторностью», что отразилось и на ее правовой системе.

Состояние правовой системы Республики Казахстан отличается большим динамизмом и отражением тех процессов, которые протекают в государстве и обществе. Одним из таких процессов является переосмысление характера деятельности полиции в казахстанском государстве и обществе, обусловленное необходимостью повышения эффективности деятельности органов внутренних дел.

Все это отразилось на принятой в Республике Казахстан Концепции обеспечения общественной безопасности в партнерстве с обществом на 2024–2028 годы (в сфере профилактики правонарушений) (далее – Концепция) [7].

Разработка и принятие Концепции достаточно подробно обсуждались в казахстанском обществе путем публикации соответствующих материалов в средствах массовой информации, а также в ходе выступлений – комментариев проводимых мероприятий от соответствующих должностных лиц.

Так, Концепция базируется на принципе партнерства и взаимодействия между органами государственной власти и гражданами, а

также на использовании современных научных данных и инновационных подходов по предупреждению правонарушений и обеспечению общественной безопасности. Основные направления реализации Концепции включают: трансформацию существующего механизма обеспечения общественной безопасности, установление партнерства со всеми заинтересованными сторонами и гражданами, переход от бюрократической к человекоцентричной, клиентоориентированной модели обеспечения безопасности, ориентированной на запросы общества. Задачами Концепции являются: совершенствование законодательства в области обеспечения общественной безопасности, повышение эффективности работы органов власти, развитие института общественного контроля и прозрачной системы подотчетности, а также формирование культуры общественной безопасности среди граждан [8].

Разъясняя основные положения Концепции, а также конкретные мероприятия, которые уже проводятся в органах внутренних дел Казахстана по изменению парадигмы обеспечения общественной безопасности, заместитель начальника Департамента кадровой политики Министерства внутренних дел РК Шынгыс Алекешев сказал, что в рамках реализации принципа «Полиция в шаговой доступности» разработана трехзвенная модель оказания полицейских услуг гражданам: в общественных местах – это модульные посты, а также системы экстренного вызова полиции, в микрорайонах – участковые пункты, при отделах полиции – сервисные центры, в которых обещают оперативно решать ежедневные проблемы граждан, начиная от юридических консультаций и обращений, заканчивая ходом расследования уголовных дел.

Концепция, по словам Ш. Алекешева, основана на «двухвекторной современной коммуникационной стратегии», суть которой в том, что внутри системы будет сформирована приверженность у полицейских принципам сервисной полиции, а вне системы – изменение восприятия полиции обществом посредством предоставления понятных и доступных информационных сервисов для населения о работе полиции. Вместе с тем, по словам Ш. Алекешева, будет продолжено развитие HR-менеджмента с акцентом на принципы меритократии, запланировано внедрение института конкурсного продвижения. Это должно обеспечить открытость и прозрачность, а также возможность равного доступа в карьере для всех.

Значительное место в работе МВД РК отведено цифровизации. МВД РК внедряет цифровые проекты по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Полицейские оснащаются более современными видеорегистраторами, в которых установлено мобильное приложение для записи и онлайн-трансляции в центры оперативного управления. Доступ к удалению видеозаписей при этом ограничен, возможность выключения и скрытия местоположения исключена.

Также ведется работа по оцифровке государственных услуг, оказываемых МВД РК.

В системе МВД РК пересмотрена кадровая политика и пересматриваются подходы к дисциплинарной практике, подчеркнул Ш. Алекшеев. По его словам, наказание – это инструмент воспитания виновного и мотивации других, но для этого оно должно быть справедливым и соразмерным проступку. В МВД РК тщательно изучают положительный зарубежный опыт, в частности, «матрицу взысканий» полиции США. С учетом этого МВД РК разработаны единые правила применения дисциплинарной практики: автоматизированы процессы присвоения очередных званий, по мере наступления срока званий приказы формируются в информационной системе без участия самих сотрудников, о присвоенных званиях они узнают постфактум. Оцифровано и предоставление ежегодных трудовых отпусков: если ранее график отпусков был формальным документом, то сейчас его соблюдение отслеживается в режиме «онлайн». Отзывы из отпусков не допускаются, за исключением острой необходимости. Все это позволяет сотрудникам полиции заранее планировать время, место проведения отпуска.

Пересматриваются критерии оценки работы полиции, происходит отказ от так называемой «палочной» системы показателей, вырабатывается принципиально новая система оценки, позволяющая оценивать: качество сервиса гражданам, эффективное использование ресурсов полиции, а также результативность работы сотрудников. Внешними индикаторами, по словам Ш. Алекшеева, «конечно же, всегда будут оставаться – доверие полиции и чувство безопасности граждан» [8].

Подчеркнуто, что казахстанская полиция в своей деятельности будет опираться на сильную аналитику, а для этого будут внедряться принципы «доказательной полиции», что предполагает умение про-

водить системный анализ для выработки стратегических решений на основе «твердых» данных и научных подходов.

Концепция обеспечения общественной безопасности в партнерстве с обществом на 2024-2028 годы – это документ стратегического планирования, который определяет принципы, цели, задачи и основные направления обеспечения общественной безопасности. Структурно Концепция включает: Введение; Раздел 2. Анализ текущей ситуации; Раздел 3. Обзор международного опыта; Раздел 4. Видение развития системы обеспечения общественной безопасности; Раздел 5. Основные принципы и подходы; Раздел 6. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты; Раздел 7. План действий по реализации концепции.

Общественная безопасность отражает состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, духовно-нравственных ценностей казахстанского общества и системы социального обеспечения от реальных и потенциальных угроз для целостности общества и его стабильности, говорится во Введении рассматриваемой Концепции. Угрозы общественной безопасности, выраженные в снижении уровня законности и правопорядка, в том числе рост преступности, создают существенные препятствия для стабильного развития государства, увеличивают экономическую неопределенность, препятствуют долгосрочным инвестициям и подрывают принцип верховенства закона.

В качестве ключевых проблем, требующих решения в среднесрочной перспективе, в Концепции названы: насилие в отношении женщин и детей, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений; высокий уровень виктимизации от преступлений против собственности; рост преступлений, совершаемых посредством информационно-коммуникационных технологий (интернет-мошенничество); высокий удельный вес насильственных преступлений в общественных местах; высокий уровень повторных правонарушений; высокий уровень смертности в результате дорожно-транспортных происшествий; низкий уровень профилактической грамотности населения как фактор, влияющий на состояние правопорядка; необходимость системной аналитики общественной безопасности и научных подходов в выработке стратегических решений по предупреждению правонарушений; низкий уровень оснащенности органов внутренних дел необходимыми ресурсами для решения операционных и стратегических задач и

оказания сервиса населению; необходимость создания условий для формирования качественного состава органов внутренних дел в современных условиях; несовершенство коммуникационной стратегии для развития профилактической грамотности граждан и повышения имиджа полиции.

Достоинством Концепции является то, что в ней научно обоснована возможность применения ряда иностранных практик в целях повышения эффективности системы профилактики правонарушений, в частности: ограничение возможностей для совершения преступлений; оценка рисков и межведомственное партнерство; снижение вреда от преступления путем оказания полноценной помощи жертвам; снижение выгоды от преступлений; инновационные стратегии полицейской деятельности.

Указано, что Концепция основана на принципах: *во-первых*, человекоцентричности, который означает, что: в центре процесса обеспечения общественной безопасности находится человек как главная ценность общества со своими потребностями и приоритетами; *во-вторых*, проблемно-ориентированности, который означает, что выявление проблем в сфере общественной безопасности и выработка эффективных мер реагирования осуществляется в процессе проведения систематического анализа криминальных данных и запросов общества (в отличие от традиционного метода реагирования основан на устранении первопричин совершенных правонарушений); *в-третьих*, открытости и публичности, который означает, что в современных условиях доверие граждан к полиции и партнерство полиции с обществом обеспечиваются прозрачностью принимаемых решений и гласностью проводимой политики; *в-четвертых*, паритетности, который заключается в равноправии взаимодействующих субъектов, а именно органов государственной власти, профессиональной полиции и граждан в вопросах профилактики правонарушений; *в-пятых*, доказательности, что предполагает использование научно обоснованной информации при принятии управленческих решений; *в-шестых*, солидарной ответственности, что означает совместную ответственность субъектов профилактики правонарушений; *в-седьмых*, эффективности, что означает получение максимальной отдачи от доступных ресурсов благодаря использованию разумных подходов, исключению формализма и бюрократии в достижении общих задач безопасности.

В Концепции выделены три направления реализации основных подходы дальнейшего развития системы общественной безопасности: 1) повышение уровня защищённости жизни, здоровья и имущества населения; 2) создание эффективной системы профилактики правонарушений на основе солидарной ответственности государственных органов и партнерства с населением; 3) развитие современной эффективной организации по обеспечению общественной безопасности.

В рамках *первого направления* «Повышение уровня защищенности жизни, здоровья и имущества граждан» предстоит решить следующие задачи: предотвращение насилия в отношении женщин и детей, создание системы комплексной защиты и помощи потерпевшим; снижение степени виктимности граждан от преступлений против собственности; эффективное противодействие киберпреступности (интернет-мошенничество); повышение эффективности мер по предупреждению повторных правонарушений; повышение уровня безопасности в общественных местах; снижение уровня преступлений, совершенных в состоянии опьянения; снижение смертности при дорожно-транспортных происшествиях.

В рамках *второго направления* «Создание эффективной системы профилактики правонарушений на основе солидарной ответственности государственных органов и партнерства с населением» планируется решить следующие задачи: создание системы и механизма реализации межведомственного взаимодействия для решения проблем в сфере общественной безопасности; развитие партнерства и вовлечение местного сообщества в вопросах безопасности; повышение уровня правовой грамотности населения.

В рамках *третьего направления* «Трансформация полиции в современную эффективную организацию по обеспечению общественной безопасности» предстоит решить следующие задачи: внедрение сервис-ориентированной модели полиции и реализация современной коммуникационной стратегии; реализация кадровой политики, обеспечивающей формирование качественного состава органов внутренних дел в современных условиях; противодействие пыткам, жестокому обращению и иным недозволенным методам работы правоохранительных органов; развитие цифровой инфраструктуры обеспечения безопасности; развитие институциональных возможностей полиции для осуществления стратегического планирования и доказательной профилактики; повышение уровня оснащенности органов внутренних

дел необходимыми ресурсами для решения операционных и стратегических задач.

Концепция обеспечения общественной безопасности в партнерстве с обществом на 2024 – 2028 годы (в сфере профилактики правонарушений) не обременена формулировками основных понятий в области обеспечения общественной безопасности, однако является хорошо продуманным, взвешенным, основанным на анализе сложившейся в сфере обеспечения общественной безопасности Казахстана ситуации документом стратегического планирования, реализация которого позволит реально повысить эффективность деятельности органов внутренних дел Республики в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также повлиять на общественные процессы в направлении формирования «человекоцентричной» модели государственного управления, построения безопасного и правового общества.

© Редкоус В.М., 2024

Список цитируемой литературы

1. Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н., Соколов А.Ю. 85 лет на службе государству и академической науке: краткий обзор международной научной конференции (8 октября 2021 года) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3-1. С. 12-20.

2. Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2022. № 9. С. 174-186.

3. Каплунов А.И. О правовой природе и классификации административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 53-58.

4. Кобзарь-Фролова М.Н., Гришковец А.А. Наука административного права и административного процесса на современном этапе общественного развития // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2022. – Т. 17. – № 3. – С. 182-203.

5. Воронов А.М. Концепция общественной безопасности: вопросы реализации// Вестник Пермского университета. Юридические науки. Выпуск 4. Октябрь-декабрь 2014 г.

6. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]: СПС «Гарант Максимум».

7. Концепция обеспечения общественной безопасности в партнерстве с обществом на 2024 – 2028 годы (в сфере профилактики правонарушений), утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2023 года № 1233 // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/documents/details/590888?lang=ru> (дата обращения: 1.02.2024).

8. Полицейские будут работать по новым правилам в Казахстане: что это подразумевает? МВД разработало Концепцию обеспечения общественной безопасности // URL: <https://rus.azattyq-ruhy.kz/society/53149-politseiskie-budut-rabotat-po-novym-pravilam-v-kazakhstane-chto-eto-podrazumevaet> (дата обращения: 1.02.2024).



Шарифзода Парвинни Рахмулло,
заместитель начальника отдела адъюнктуры
Академии МВД Республики Таджикистан (г. Душанбе),
кандидат юридических наук

К вопросу о реформировании милиции в Республике Таджикистан

Аннотация: в статье дан анализ достижений в области реформирования милиции и представлены цели реформы милиции в соответствии с Программой реформы милиции на 2021-2025 годы утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2021 года № 211.

Ключевые слова: государственное управление; административное право; национальная безопасность; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; органы внутренних дел; реформирование.

Построение в Республике Таджикистан (далее – РТ) демократического правового государства тесно связано с реализацией закрепленных в Конституции страны¹ таких незыблемых положений, как: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; жизнь, честь, достоинство и другие естественные права человека неприкосновенны; права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством (ст. 5); семья, как основа общества находится под защитой государства (ст. 33). Эти и другие конституционные положения, основанные на нормах международного права, лежат в основе развития современного Таджикистана, проведения государственной политики в сфере защиты семьи, что нашло закрепление в законодательстве Республики, обуславливает деятель-

¹ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в ред. референдума от 26.09.1999 г., от 22.06.2003 г., от 22.05.2016 г.) // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан: официальный сайт — URL: <http://ncz.tj> (дата обращения: 1.02.2022).

ность государственных органов, в том числе и органов внутренних дел (далее – ОВД), направленных на решение данной задачи.

Министерство внутренних дел РТ является одним из крупнейших правоохранительных органов страны, на которое возложен широкий круг обязанностей, подчеркнул в своем выступлении Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон [1]. По своему назначению органы внутренних дел всегда выполняют сложные и важные государственные задачи в направлении обеспечения правопорядка и укрепления законности, поэтому состояние соблюдения общественного порядка в стране в целом находится в прямой зависимости от деятельности органов внутренних дел [2; 3, с. 4-5].

В настоящее время милиция в РТ реализуется Программа реформы милиции на 2021-2025 годы утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2021 года № 211 [4] (далее – программа). Эта программа является документом стратегического планирования, роль который в современном государственном управлении стремительно возрастает. Документы стратегического планирования позволяют более взвешенно и продуманно осуществлять реформирование всех сфер государственной деятельности, их административно-правовое регулирование, что в конечном итоге повышает эффективность государственного управления, в том числе и в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности .

Следует отметить, что в период реализации Программы реформы (развития) милиции на 2014-2020 годы Министерство внутренних дел Республики Таджикистан (далее – Министерство) добилось значительных успехов. В частности, с целью улучшения условий труда, обучения и быта сотрудников милиции было сооружено и сдано в эксплуатацию свыше 200 новых зданий и сооружений и отремонтировано свыше 340 зданий и сооружений. В течении этого периода были построены и сданы в эксплуатацию государственные образовательные учреждения Академия Министерства внутренних дел, колледж милиции и пожарно-технический колледж Министерства внутренних дел, девятиэтажное здание центрального аппарата, центр противодействия экстремизму, инфраструктуру бытового обслуживания и другие необходимые здания, и сооружения.

В целях совершенствования правовой основы деятельности сотрудников милиции в сфере защиты прав и свобод человека и граж-

данина, и защиты национальных интересов были приняты свыше 33 законов, 58 постановления и распоряжения правительства и 49 внутриведомственных нормативных правовых актов. В частности, были приняты законы Республики Таджикистан «О системе предупреждения и профилактики правонарушений несовершеннолетних», «О противодействии экстремизму», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Таджикистан», «О защите прав ребенка», «О документах, удостоверяющих личность», «О противодействии торговле людьми и оказании помощи жертвам торговли людьми», «О борьбе с организованной преступностью», «О предупреждении насилия в семье», а также были внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Процессуальный кодекс об административных правонарушениях.

В соответствии с указаниями и поручениями Правительства Республики Таджикистан Министерство в целях эффективного противодействия преступности, задержания и экстрадиции лиц, совершивших преступления подписало соглашения о сотрудничестве с рядом зарубежных стран, включая Российскую Федерацию, республику Беларусь, Узбекистан, Кыргызскую, Латвийскую республики, Федеративную Республику Германии, исламские республики Иран, Афганистан, Пакистан, Саудовскую Аравию, Республику Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Соединённые Штаты Америки и другие страны.

Совершенствование структуры, содействие сближению и доступности милицейского обслуживания для населения считается одним из приоритетных направлений реформы милиции, в рамках которого Министерством внутренних дел были созданы ряд подразделений: национальный координатор по реформе милиции, управление экологии и туризма, управление предупреждения и профилактики правонарушений несовершеннолетних и молодёжи, центр автоматизированного управления дорожного движения «Безопасный город», колледж милиции, пожарно-технический колледж, научно-исследовательский центр, центр противодействия торговли людьми, центр противодействия экстремизму, отдел по борьбе с преступлениями против информационной безопасности, батальон патрульно-постовой службы милиции при управлении Министерства внутренних дел по городу Душанбе, официальный сайт Министерства на трех

языках, телефон доверия министра внутренних дел, 36 штатных единиц помощников начальников территориальных управлений и отделов Министерства внутренних дел по сотрудничеству с общественными организациями, штатные единицы инспекторов по предотвращению насилия в семье и др.

Криминальная обстановка в современном мире и развитие современных технологий требует, чтобы у таджикской милиции был технический потенциал и высококвалифицированный персонал, соответствующие современным требованиям. В целях повышения теоретических знаний и профессиональных навыков сотрудников милиции в ходе реализации Программы реформы (развития) милиции на 2014-2020 годы были проведены свыше 330 образовательных мероприятий в форме семинаров, тренингов, круглых столов и конференций.

Министерством внутренних дел в сфере строительства новых зданий и сооружений, оснащения современной техникой и оборудованием, обеспечения сотрудников милиции служебной формой подготовлены 20 проектов на сумму 600 миллионов сомони для получения донорского финансирования, которые в настоящее время находятся на рассмотрении партнеров по развитию реформы милиции.

Целью Программы является изменение и совершенствование организационно-правовой структуры, основных направлений, принципов деятельности, положения милиции в системе местных исполнительных органов государственной власти, развитие взаимовыгодного сотрудничества с обществом, порядок приема и прохождения службы, государственных правовых и социальных гарантий, финансового, материально-технического обеспечения, изменение социального имиджа сотрудника милиции, контроль за деятельностью милиции.

Программа направлена на реализацию цели, приоритетов и мероприятий, предусмотренных в Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года, и принята с целью реформы и развития милиции, решение которых позволит решить важные задачи социально-экономического развития Таджикистана.

Цели программы: совершенствование нормативно-правовой базы деятельности милиции; совершенствование механизма обработки обращений физических и юридических лиц как важный элемент повышения общественного доверия к милиции и усиления общественного контроля; внедрение современной системы приема, регистрации и своевременного рассмотрения обращений физических и юридиче-

ских лиц; создание новой информационной системы и развитие существующей системы в органах милиции с учетом обеспечения информационной безопасности; обеспечение прозрачности в деятельности милиции; внедрение эффективного конкурсного порядка подбора и расстановки кадров; усиление работы по внедрению цифровой экономики, снижение влияния человеческого фактора и использование бумажной документации; совершенствование механизмов поощрения сотрудников милиции; налаживание эффективного взаимодействия милиции с общественностью; совершенствование механизма оказания помощи гражданскому обществу в предоставлении соответствующей информации по направлениям деятельности милиции; внедрение подотчетности руководителей и соответствующих сотрудников милиции перед общественностью о результатах служебной деятельности; совершенствование и обеспечение прозрачности системы оценки деятельности сотрудников милиции; повышение уровня теоретических знаний и профессиональных навыков личного состава за счет внедрения современной системы образования, направленной на увеличение количества практических занятий; обмен опытом и переподготовка сотрудников милиции по противодействию современным вызовам и угрозам; создание современного механизма управления структурой милиции, совершенствование структуры органов внутренних дел на основе принципов разделения обязанностей и устранения дублирования функций; повышение социального, экономического, финансового и бытового уровня сотрудников милиции; улучшение условий труда сотрудников милиции путем обеспечения их зданиями и служебными кабинетами, современной техникой и служебным транспортом; принятие мер по соблюдению и защите прав лиц, пострадавших от преступных посягательств, и создание условий для сотрудничества пострадавших с органами милиции; принятие мер по предотвращению нарушений прав и интересов человека при задержании, аресте и уголовном преследовании; внедрение поощрения лиц, сотрудничающих с милицией в предупреждении, выявлении и раскрытии правонарушений.

По мнению автора, реализация целей Программы позволит значительно повысить эффективность деятельности органов внутренних дел РТ. Реализация Программы должна осуществляться на научной основе, учитывать все последние достижения науки в области обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка

и обеспечения общественной безопасности, в иных сферах государственного управления [5; 6].

© Шарифзода П.Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Речь Основателя национального мира и единства, Лидера нации, Президента Республики Таджикистан уважаемого Эмомали Рахмона на торжественном собрании по случаю дня милиции 10 ноября 2018 года // URL: <http://dushanbepolice.tj/page/> (дата обращения: 20.01.2023).

2. Шарифзода Ф.Р. Роль и место органов внутренних дел РТ в системе национальной безопасности страны // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 4 (48). С. 170-174.

3. Шарифзода П.Р. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан в сфере профилактики насилия в семье: дис. ... канд. юрид наук. – М.: Академия управления МВД России. 2023. 277 с.

4. Программа реформы милиции на 2021-2025 годы утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2021 года № 211 // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан: официальный сайт — URL: <http://ncz.tj> (дата обращения: 1.02.2024).

5. Редкоус В.М. О необходимости актуализации сравнительно-правовых исследований законодательного обеспечения национальной безопасности в государствах - участниках СНГ // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти д-ра юрид. наук, профессора, засл. деятеля науки РФ, засл. юриста РФ Аврутина Ю.Е. в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года / Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург, 2022. – С. 613-620.

6. Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) // Административное право и процесс. – 2023. – № 6. – С. 76-84.



Лубенков Александр Владимирович,
*начальник кафедры административной деятельности
факультета милиции Могилевского института
Министерства внутренних дел Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

**К вопросу о правомерности реализации
органами внутренних дел Республики Беларусь
мер административного принуждения**

Аннотация: *в рамках настоящей статьи показано, что происходящие преобразования в юридической сфере Республики Беларусь, характеризующиеся активным реформированием национального административно-деликтного законодательства, представляются не полными, если не будут подвергнуты переосмыслению и переоценке административно-правовые механизмы, позволяющие наиболее полно и на новом качественном уровне осуществлять оценку правильности реализации органами внутренних дел Республики Беларусь мер административного принуждения. Обоснована необходимость проведения комплексного исследования, показаны направления осуществления научного поиска.*

Ключевые слова: *органы внутренних дел, законность и правомерность применения мер административного принуждения.*

Легитимность государственного принуждения традиционно относится к ключевым проблемам юридической науки. Проблема законности реализации органами внутренних дел административного принуждения не раз становилась предметом широких дискуссий среди ученых, и ее смело можно отнести к одной из важнейших проблем теории административного права.

Однако объяснение возникающих в практической деятельности органов внутренних дел и локализующихся в пространстве и времени явлений правовой действительности, умозримых как взаимопроникновение правовых и ситуационно-фактических начал, не вскрывает

через общепризнанную категорию «законность» всех без исключения характеристик, отражающих правовую обоснованность разрешения жизненных случаев с использованием сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения. Это предопределяет неустанный научный поиск ранее не исследованных закономерностей, раскрывающих сущностно-содержательные аспекты, влияющие на правильность применения органами внутренних дел административного принуждения в определенных жизненных обстоятельствах, равно как и обоснование необходимости утверждения новых правовых категорий, способных предметно раскрыть такие закономерности.

В этой связи представляется актуальным исследование феномена правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения для определения его содержания, юридических средств обеспечения и места в правовой действительности.

Изучение юридической литературы показывает, что широко известная и наиболее часто используемая исследователями формула определения законности как отношение между фактически совершенным (или не совершенным) деянием и соответствующей правовой нормой, не подтвердила свою универсальную употребимость в сфере определения правильности реализации органами внутренних дел административного принуждения. Это связано с тем, что законность в данном случае предполагает лишь соблюдение установленных законом требований и не учитывает элементы ситуационного усмотрения при реализации на практике сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения. А это и есть одни из тех решающих факторов, которые существенно влияют на весь процесс реализации административного принуждения органами внутренних дел.

Мы согласны с мнением А.И. Каплунова о том, что «понятие «правомерность» более широкое» по сравнению с понятием «законность», поскольку охватывает как соблюдение установленных законом требований ..., так и элементы ситуационного усмотрения при применении меры принуждения на практике» [1, с. 198; 2, 3], в связи с чем требует изучения на философском, общетеоретическом и отраслевом уровнях. Однако отсутствие определенности по многим положениям на каждом из указанных уровней не позволило до настоящего времени рассмотреть данную проблему комплексно. С этой по-

зиции теория правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения находится пока лишь в стадии становления.

В попытке успеть за динамично меняющейся социальной реальностью законодатель Республики Беларусь в 2021 году был вынужден принять новые Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Беларусь первое и пока единственное государство на постсоветском пространстве, где материальные и процессуальные нормы, содержащие административно-правовые средства принуждения, разделены на законодательном уровне кодексами. Этот опыт пока уникален и вызывает неподдельный интерес не только у отечественных, но и зарубежных ученых (в большей степени у белорусских и российских). Особую актуальность он приобретает в рамках построения Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь, предполагающего однообразные подходы к созданию законодательства и практике его применения.

Однако заложенная в указанных кодексах резкая смена доктринального подхода принудительного воздействия органов внутренних дел на личность, выделяющаяся острой профилактической направленностью и процессуальной зафармализованностью, неизбежно отразилась на качестве принятых норм. В совокупности с известной инертностью в сфере профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел и сформировавшейся за долгие годы действия предыдущего административно-деликтного законодательства стереотипностью их правосознания, сегодня вызывают серьезные проблемы в части современного понимания правильности и адекватности применения сотрудниками органов внутренних дел Республики Беларусь административного принуждения.

В таких условиях традиционные подходы к исследованию проблем практической реализации органами внутренних дел административного принуждения, базирующиеся исключительно на одной лишь научной концепции законности, не дают необходимого результата. Поэтому только комплексный подход, сквозь призму диалектики законности и правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения, может привести к формированию тех, требующих научной разработке направлений, которые будут

действены в нынешних условиях. Это позволит с новых методологических позиций рассмотреть сущность правомерности реализации государственно-правового принуждения в целом и сделать конкретные предложения по совершенствованию административного законодательства.

Таким образом, отмеченные обстоятельства свидетельствуют о несомненной актуальности и своевременности проведения комплексного исследования теоретических и прикладных проблем правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения на основе законодательства и практики его применения в Республике Беларусь. Как представляется, исследование целесообразно проводить по следующим направлениям:

1. Диалектика законности и правомерности принудительного правового воздействия;
2. Место правовой ситуации при определении правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения;
3. Роль правосознания в правомерном разрешении правовых ситуаций, связанных с реализацией органами внутренних дел административного принуждения;
4. Административное усмотрение в правомерном разрешении правовых ситуаций, связанных с реализацией органами внутренних дел административного принуждения;
5. Качество принудительного административного законодательства и правомерность его реализации органами внутренних дел;
6. Юридическое образование и правомерная реализация органами внутренних дел административного принуждения;
7. Виды нарушений правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения;
8. Виды административно-правовых средств обеспечения правомерности реализации органами внутренних дел административного принуждения.

© Лубенков А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. И. Каплунов. – М., 2005. – 498 л.

2. Каплунов А.И. Об оценке субъектами контроля и надзора законности и правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2022. – № 6. – С. 91-97. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_50250732_98173196.pdf.

3. Каплунов А.И., Балахонский В.В. О соотношении законности и правомерности как правовых категорий: проблема теоретической и методологической дифференциации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 2(98). – С. 44-50. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_54067214_60433785.pdf.



Гришин Дмитрий Александрович,
*докторант факультета
подготовки научно-педагогических кадров
Академии права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний,
кандидат юридических наук, доцент*

**О наиболее типичных нарушениях законности при применении
специальных мер административного пресечения
сотрудниками уголовно-исполнительной инспекции**

Аннотация: *в статье исследованы и систематизированы типичные нарушения законности, допускаемые должностными лицами УИС при применении физической силы и специальных средств. Внесены предложения по повышению качества профессиональной подготовки персонала УИС к применению отдельных специальных мер административного пресечения.*

Ключевые слова: *мера административного пресечения, уголовно-исполнительная система, нарушение законности.*

Современное состояние и динамика применения персоналом пенитенциарных учреждений России физической силы и специальных средств характеризуется следующими показателями. За 2022 год в учреждениях УИС зарегистрировано 9 382 факта применения физической силы и специальных средств (2021 г. – 14 005 фактов, 2020 г. – 5 808, 2019 г. – 7 589, 2018 г. – 14 352, 2017 г. – 10 825). Физическая сила применялась в 3 895 случаях (2021 г. – 3 935, 2020 г. – 3 239, 2019 г. – 2 664, 2018 г. – 2 452, 2017 г. – 3 033), специальные средства в 5 487 случаев (2021 г. – 10 070, 2020 г. – 2 569, 2019 г. – 4 924, 2018 г. – 11 900, 2017 г. – 7 792).

Анализ поступивших в Федеральную службу исполнения наказаний обращений граждан, в том числе осужденных и лиц, содержащихся под стражей (далее – спецконтингента), свидетельствует о том, что ежегодно в учреждениях УИС регистрируются жалобы на неза-

конное применение физической силы и специальных средств и оружия. Статистические данные последних лет позволяют констатировать положительную тенденцию в данном направлении деятельности, проявляемую в последовательном сокращении, как количества подобных обращений, так и случаев неправомерных действий сотрудников УИС при применении физической силы, специальных средств и оружия¹.

Ежегодно в отношении персонала учреждений, исполняющих уголовные наказания возбуждаются уголовные дела по фактам неправомерного применения физической силы, специальных средств и оружия. По фактам возможного применения насилия к подозреваемым, обвиняемым и осужденным в отношении сотрудников УИС в 2022 году возбуждено 26 уголовных дел по признакам преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (превышение должностных полномочий с применением насилия и специальных средств) (2021 г. – 15; 2020 г. – 10; 2019 г. – 22; 2018 г. – 39; 2017 г. – 44).

Приведенные данные указывают на то, что процедурный порядок применения сотрудниками УИС физической силы и специальных средств далек от совершенства и требует дополнительного научно-теоретического осмысления. Несовершенство обусловлено двумя взаимосвязанными группами причин: причинами объективного характера, к которым можно отнести проблемы кадрового и материально-технического обеспечения служебной деятельности в учреждениях ФСИН России и субъективными причинами – неподготовленностью отдельных сотрудников УИС к практическому применению специальных мер административного пресечения либо умышленное (в т.ч. преступное) игнорирование ими требований действующего законодательства, регулирующего основания, порядок и условия применения физической силы и специальных средств.

¹ См. нап.: Анализ работы с обращениями граждан, в том числе осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Федеральной службе исполнения наказаний в 2016 году: Письмо ФСИН России от 31.03.2017. исх.-1-20157. М.: ФСИН России, 2017; Отчет о результатах оперативно-служебной деятельности отделов безопасности (режима и надзора) исправительных колоний, лечебных исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, воспитательных колоний, тюрем, следственных изоляторов, отделов (отделений, групп) режима и надзора территориальных органов ФСИН России за 4 кв. 2015 года, за 4 кв. 2016 года; за 4 кв. 2017 года; за 4 кв. 2018 года; за 4 кв. 2019 года; за 4 кв. 2020; за 4 кв. 2021; за за 4 кв. 2022 (Форма СБ-1). Раздел 6.

Цель настоящей работы состоит в выявлении типичных нарушений, допускаемых должностными лицами УИС при применении физической силы и специальных средств.

Проведенное исследование позволило выявить и структурировать типичными нарушения, допускаемые должностными лицами УИС при применении физической силы, специальных средств и оружия.

К их числу следует отнести:

1) нарушения порядка применения физической силы и специальных средств, в следующих формах:

1.1) применение физической силы и специальных средств при отсутствии на то правовых оснований (отсутствие юридического факта, обуславливающего возникновение правоотношения по применению меры пресечения).

В качестве примера хотелось бы привести следующую ситуацию. В ноябре 2015 года в ИК УФСИН России по Республике Калмыкия для пресечения неповиновения требованиям сотрудников УИС к осужденному, прибывшему этапом из СИЗО, была применена физическая сила и специальные средства, в результате чего осужденный скончался. К указанному осужденному в течение дня, как правило, необоснованно неоднократно применялись наручники и палка резиновая. В СИЗО на осужденного были надеты наручники в связи с тем, что тот отказался от досмотра ротовой полости, называть свою фамилию, имя и отчество. Причем, наручники были применены уже после того, как осужденный был все-таки досмотрен, и запрещенных предметов у него обнаружено не было [1, с. 89].

Приведенный пример позволяет говорить о неправильном восприятии отдельными сотрудниками УИС охранительной сущности мер безопасности, направленной исключительно на принудительное прекращение противоправного деяния. Данное обстоятельство приводит к отождествлению в понимании сотрудников УИС административно-правового способа принудительного воздействия с регулятивным уголовно-исполнительным принуждением (досмотрами, обысками, проверками наличия осужденных), применяемым к осужденным в условиях отсутствия противоправного поведения со стороны спецконтингента.

В случае применения физической силы, специальных средств либо оружия при отсутствии правовых оснований, действия должностного лица УИС могут быть квалифицированы по ст. 286 УК РФ

«Превышение должностных полномочий», т.е. совершение действий, выходящих за пределы предоставленных представителю власти полномочий при исполнении служебных обязанностей которые он, в соответствующих условиях, был не вправе их совершать¹.

1.2) применение физической силы и специальных средств после прекращения физического сопротивления персоналу УИС, явившегося основанием применения соответствующей меры административного пресечения.

Этап (стадия) непосредственного применения специальной меры административного пресечения завершается принудительным прекращением активных противоправных действий (сопротивления) должностному лицу УИС. Применение средств силового воздействия после прекращения фактического сопротивления, а равно не оказание правонарушителю (правонарушителям) медицинской помощи образуют состав дисциплинарного правонарушения и могут быть квалифицированы по ст. 286 УК РФ.

Пример, УФСИН России по Республике Башкортостан, где в 2014 году в ИК-3 в ходе проведения полного личного обыска и оказания сопротивления со стороны осужденного, к нему была применена физическая сила в виде загиба руки за спину, передняя подножка и удержание на полу. Несмотря на то, что в подобном положении осужденный уже прекратил сопротивление и не мог совершить нападение на сотрудников колонии, инспектор отдела безопасности применил в отношении него палку резиновую. В результате в отношении сотрудника исправительного учреждения было возбуждено уголовное дело [1, с. 88].

Обозначенный случай свидетельствует о непонимании либо умышленном пренебрежении отдельными сотрудниками УИС основной цели применения мер безопасности, состоящей в прекращении противоправного деяния. Данная цель предопределяет исключительно *останавливающий характер* реализуемого должностным лицом способа принудительного воздействия.

1.3) применение не разрешенных специальных средств.

В соответствии со ст. 28 Закона РФ № 5473-І в УИС существует закрытый перечень оружия, боеприпасов и специальных средств, со-

¹ См., напр.: Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2023 № 77-1370/2023.

стоящих на вооружении ее учреждений и органов. Использование иных, не закрепленных в законодательстве, видов вооружения и специальных средств допустимо лишь в исключительных случаях (в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости или при задержании лица, совершающего побег из учреждения, исполняющего наказания, следственного изолятора либо иное преступление).

К подобным случаям законодатель не относит неповиновение или противодействие законным требованиям сотрудника уголовно-исполнительной системы и пресечение административных правонарушений.

Необходимо помнить, что согласно правовой позиции Верховного Суда РФ сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, которым законодательством разрешено применение оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы для исполнения возложенных на них федеральными законами обязанностей, не подлежат уголовной ответственности за причиненный вред, если они действовали в соответствии с требованиями законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих основания и порядок применения оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы¹.

В качестве примера: в ИК УФСИН России по Брянской области во время проведения сотрудниками дежурной смены исправительного учреждения приема-сдачи дежурств заместитель дежурного помощника начальника исправительной применил в отношении осужденного специальное средство – наручники (пристегнул его к камерной скамье), а также для того, чтобы осужденный не кричал, завязал ему рот простыней, после чего покинул камеру. Спустя некоторое время обнаружил осужденного без признаков жизни. Установленная причина смерти – механическая асфиксия. В отношении сотрудника было возбуждено уголовное дело по п.п. «а», «б», «в» части 3 статьи 286 и части 1 статьи 105 УК РФ.²

¹ О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 (ред. от 31.05.2022) // Российская газета. № 227. 03.10.2012.

² См.: О состоянии режима и надзора в исправительных учреждениях и следственных изоляторах территориальных органов ФСИН России в I полугодии 2018 года: Письмо ФСИН России от 21.08.2018. исх. 03-59830. М.: ФСИН России, 2018.

Также необходимо отметить случай, произошедший в июле 2020 года на участке колонии-поселения при ИК УФСИН России по Кабардино-Балкарской Республике. Сотрудниками учреждения обнаружено отсутствие осужденных К. и О., которые в порядке реализации ст. 78 УИК РФ переведены для дальнейшего отбывания наказания в колонию-поселение. Данные осужденные, воспользовавшись отсутствием надзора в ночное время, при помощи имеющегося средства мобильной связи заказали через спиртные напитки (водку), которые привез к учреждению таксист, распили алкоголь на территории учреждения, после чего поехали в г. Нальчик. При задержании, в нарушение требований Закона РФ № 5473-І, в отношении осужденных применялось травматическое оружие.

1.4) нарушение тактических основ и процедуры непосредственного применения физической силы и/или специальных средств.

На этапе (стадии) непосредственного применения физической силы либо специального средства должностное лицо УИС на основе субъективного анализа складывающейся обстановки, характера и степени интенсивности противодействия осуществляет выбор вида (физическая сила, специальное средство либо оружие) и конкретного тактического приема принудительного воздействия (боевой прием борьбы, применение наручников, применение оружия) на правонарушителя, в случае если противоправное поведение последнего позволяют сотруднику УИС сделать подобный выбор¹. Неправильный выбор вида либо конкретного приема принудительного воздействия не позволит эффективно выполнить поставленную перед должностным лицом УИС задачу по оперативному принудительному прекращению противоправного поведения осужденного, однако не образуют состава дисциплинарного проступка либо преступления. Выбор не предусмотренного законодательством вида либо приема принудительного воздействия² образуют состав дисциплинарного проступка, а в случаях причинения тяжких последствий, преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ.

В качестве примера приведем следующую ситуацию:

¹ Напр., ст. 29 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-І наделяет правом сотрудника УИС на применение физической силы во всех случаях, когда настоящим Законом разрешено применение специальных средств или огнестрельного оружия.

² Напр., применение огнестрельного оружия для пресечения административного правонарушения.

в 2022 году в ИК УФСИН России по Камчатскому краю сотрудниками пенитенциарного учреждения в отношении осужденного при наличии оснований были применены наручники путем незаконного пристегивания обеих рук к отсекающей решетке окна камеры штрафного изолятора¹.

Анализ противоправных действий со стороны сотрудников УИС выявил следующие причины их совершения: провокационные действия в отношении сотрудников со стороны осужденных, в отношении которых были применены специальные средства и отсутствие теоретических знаний правовых основ и тактических навыков применения физической силы и специальных средств в экстремальных и внештатных ситуациях.

Отдельную категорию составляют нарушения, связанные с процедурой непосредственного применения меры пресечения, выражающиеся в не предупреждении либо несвоевременном предупреждении спецконтингента о планируемом применении физической силы, либо специальных средств и их отношении.

В августе 2021 года осужденный в СИЗО ГУФСИН России по Красноярскому краю не был надлежащим образом предупрежден сотрудником учреждения о намерении применения физической силы. Перед использованием данной меры воздействия сотрудником СИЗО осужденному не предоставлено достаточно времени для выполнения требований. Аналогичное нарушение допущено в феврале 2021 года в отношении другого осужденного².

2) нарушения документационного и организационно-функционального обеспечения применения физической силы, специальных средств и оружия в следующих формах:

2.1) не обеспечение видеофиксации случаев применения физической силы и специальных средств.

Приведенные выше, в том числе, резонансные случаи, связанные с нарушением законодательства в сфере применения специальных мер административного пресечения сотрудниками УИС потребовали от Федеральной службы исполнения наказаний принятия и реализа-

¹ См.: Письмо ФСИН России (№ исх. - 2-36158) от 03.06.2022. М.: ФСИН России, 2022.

² См.: Выписка из представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.03.2022 № 17-32-2022 «Об устранении нарушений законодательства в деятельности учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю»: Письмо ФСИН России (№ исх. - 2-36343) от 11.06.2022. М.: ФСИН России, 2022.

ции комплекса мер, направленных на усиление контроля за соблюдением сотрудниками УИС правовых оснований, условий и порядка применения физической силы и специальных средств в каждом случае их применения. Одной из действенных мер в данном направлении стала обязательная видеофиксация всех случаев применения физической силы и специальных средств.

В 2022 году в учреждениях УИС из 9 382 зарегистрированных случаев применения к осужденным физической силы и специальных средств не было зафиксировано на средства видеонаблюдения 252 случая (2021 – 201), что составляет 2,7 % от их общего количества, (2021 г. – 2 %)¹.

В качестве причин не обеспечения обязательной видеофиксации случаев применения физической силы и специальных средств персоналом УИС следует выделить:

- личная недисциплинированность отдельных сотрудников УИС;
- применение физической силы и специальных средств сотрудниками, не отнесенными к режимной службе учреждения УИС;
- технические сбои в работе оборудования;
- нехватки видеорегистраторов.

2.2) нарушение требований о порядке и сроках представления информации о применении физической силы, специальных средств и оружия.

В феврале 2022 года в СИЗО ОФСИН России по Карачаево-Черкесской Республике о применении к подозреваемым и обвиняемым должностными лицами территориального органа уголовно-исполнительной системы физической силы и специальных средств администрация СИЗО-1 своевременно не уведомила прокурора, а также не направила ему материалы по указанным событиям². Администрацией СИЗО ГУФСИН России по Красноярскому краю в 2021 году также были не соблюдены положения статьи 28.1 Закона №

¹ См.: Отчет о результатах оперативно-служебной деятельности отделов безопасности (режима и надзора) исправительных колоний, лечебных исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, воспитательных колоний, тюрем, следственных изоляторов, отделов (отделений, групп) режима и надзора территориальных органов ФСИН России за 4 кв. 2021; за 4 кв. 2022 (Форма СБ-1). Раздел 6.

² См.: Выписка из представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.03.2022 № 17-32-2022 «Об устранении нарушений законов в деятельности ФКУ СИЗО-1 ОФСИН России по Карачаево-Черкесской Республике»: Письмо ФСИН России (№ исх.- 2-36343) от 11.06.2022. М.: ФСИН России, 2022.

5473-1 о направлении прокурору материалов в течение 24 часов с момента применения к обвиняемому физической силы, повлекшей причинение телесных повреждений¹.

Иная проблема, связанная с нарушением порядка представления информации о применении физической силы, специальных средств и оружия во ФСИН России, заключается в представлении отдельными территориальными органами сведений в дежурную службу ФСИН России в отсутствие правовых оснований для их направления.

Так, в 2022 году в рамках ведомственного контроля за организацией порядка и законности применения сотрудниками уголовно-исполнительной системы Российской Федерации физической силы и специальных средств в отношении подозреваемых, обвиняемых и осужденных в отдельных территориальных органах ФСИН России отмечена практика размещения в информационной системе «Дежурная служба ФСИН России» сведений о происшествиях, содержащих признаки преступления, совершенных работниками УИС, по фактам применения в отношении спецконтингента физической силы и специальных средств, а также направления по указанным фактам материалов в следственные органы в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ, без наличия на то каких-либо законных оснований. Указанные случаи отмечены в ГУФСИН (УФСИН) России по Кемеровской области – Кузбассу, Мурманской и Рязанской областям².

В случае поступления письменного обращения со стороны осужденного, в отношении которого была применена физическая сила и/или специальные средства, об ознакомлении его с материалами проверки по факту применения в отношении него соответствующих мер пресечения, уполномоченное должностное лицо УИС обязано представить данные материалы, в случае, если предоставляемая информация не содержит государственную или иную охраняемую законом тайну³.

¹ См.: Выписка из представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.03.2022 № 17-32-2022 «Об устранении нарушений законодательства в деятельности учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю»: Письмо ФСИН России (№ исх.- 2-36343) от 11.06.2022. М.: ФСИН России, 2022.

² См.: Письмо ФСИН России (№ исх.- 02-65248) от 04.10.2022. М.: ФСИН России, 2022.

³ См., напр.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 июня 2020 г. по делу № 33а-7927/2020.

2.3) ослабление внутриорганизационного контроля и контроля со стороны территориального органа УИС за соблюдением законодательства при применении специальных мер административного пресечения в учреждении УИС

Обозначенный недостаток в деятельности конкретного исправительного учреждения (СИЗО) выявляется, как правило, посредством анализа материалов видеоархива деятельности режимной службы учреждения. Несмотря на то, что данные видеоархива в обязательном порядке подлежит исследованию в рамках проведения проверки каждого факта применения физической силы, специальных средств и оружия в исправительном учреждении и территориальном органе ФСИН России, зачастую анализ соответствующих материалов руководством учреждений УИС и территориальных органов ФСИН России не проводится либо проводится формально, о чем свидетельствуют факты выявления неправомерного применения специальных мер безопасности сотрудниками отраслевых управлений центрального аппарата ФСИН России.

Так, в октябре 2018 года в СИЗО УФСИН России по Курской области сотрудником управления режима и надзора ФСИН России при просмотре видеоархива, полученного с использованием переносных видеорегистраторов, установлен факт возможно неправомерного применения в сентябре 2018 года физической силы к обвиняемому сотрудниками учреждения при его водворении в камеру для лиц, у которых произошел нервный срыв. В ноябре 2018 года Следственным управлением следственного комитета Российской Федерации по Курской области в отношении трех сотрудников СИЗО УФСИН России по Курской области возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного пунктом «а» ч. 3 статьи 286 УК Российской Федерации¹.

В октябре 2022 года в результате проверки материалов, в том числе видеозаписей, по факту применения в июле 2021 года к осужденному физической силы и специальных средств, представителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации установлено, что начальник оперативного отдела учреждения одного из территориаль-

¹ См.: О состоянии режима и надзора в исправительных учреждениях и следственных изоляторах территориальных органов ФСИН России в 2018 году: Письмо ФСИН России от 28.03.2019. исх. 03-22260. М.: ФСИН России, 2019.

ных органов ФСИН России, явно выходя за пределы своих полномочий, в помещении дежурной части учреждения применил к осужденному палку специальную путем нанесения ударов по мягким частям тела. В октябре 2022 года в отношении указанного сотрудника возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного частью 3 статьи 286 Уголовного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем материалы по указанному факту ранее установленным порядком были рассмотрены постоянно действующей комиссией территориального органа ФСИН России по проверке законности и обоснованности применения физической силы и специальных средств (далее – комиссия), нарушений законности комиссией установлено не было¹.

Таким образом, к их числу наиболее типичных нарушений, связанных с применением персоналом УИС физической силы и специальных средств следует отнести:

1) нарушения порядка применения физической силы и специальных средств, проявляемое в следующих формах:

1.1) применение физической силы и специальных средств при отсутствии на то правовых оснований (отсутствие юридического факта, обуславливающего возникновение правоотношения по применению меры административного пресечения),

1.2) применение физической силы и специальных средств после прекращения физического сопротивления персоналу УИС, явившегося основанием применения соответствующей меры безопасности,

1.3) применение не разрешенных специальных средств,

1.4) нарушение тактических основ и процедуры непосредственного применения меры пресечения;

2) нарушения документационного и организационно-функционального обеспечения применения физической силы, специальных средств и оружия в следующих формах:

2.1) не обеспечение видеофиксации случаев применения физической силы и специальных средств,

2.2) нарушение требований о порядке и сроках представления информации о применении физической силы, специальных средств и оружия,

¹ См.: Письмо ФСИН России (№ исх. - 02-70314) от 22.10.2022. М.: ФСИН России, 2022.

2.3) ослабление внутриорганизационного контроля и контроля со стороны территориального органа УИС за соблюдением законодательства при применении мер безопасности в учреждении УИС.

Изложенные в рамках настоящей работы типичные нарушения, допускаемые персоналом УИС при применении мер административного пресечения, могут быть использованы для подготовки сценарных планов деловых игр и отдельных вводных в целях отработки практических вопросов, связанных с применением физической силы и специальных средств.

© Гришин Д.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дергачев А.В. Взаимодействие юридических служб и служб безопасности по обеспечения режима в исправительных учреждениях: В сборнике: Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний // Сборник материалов Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2016. С. 89.



Гришковец Алексей Алексеевич,
*ведущий научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

**Принадлежность к органам внутренних дел как фактор,
влияющий на ответственность сотрудника: pro & contra**

Аннотация: *в статье рассматривается влияние статуса сотрудника органов внутренних дел на ответственность лица, этот статус имеющего. Сделан вывод о том, что не только сотрудники органов внутренних дел, но и сотрудники всех правоохранительных органов в целом, должны нести повышенную ответственность за совершение ими преступлений и административных правонарушений. Статус сотрудника любого правоохранительного органа должен признаваться обстоятельством, отягчающим вину при совершении им преступления, умышленного административного правонарушения. Соответствующую норму в расширенном виде необходимо вернуть в часть первую статьи 63 УК РФ, и закрепить в части 1 статьи 4.3. КоАП РФ применительно к совершению сотрудником административного правонарушения.*

Ключевые слова: *органы внутренних дел, сотрудник органов внутренних дел, сотрудник правоохранительных органов, специальный субъект, ответственность, отягчающее вину обстоятельство.*

Полиция и органы внутренних дел в целом являются ключевым элементом правоохранительной системы, основным органом охраны правопорядка в государстве. От эффективности и качества его работы зависит надежность защиты конституционных прав человека и гражданина, которые в соответствии со статьей 2 российской Конституции провозглашаются высшей ценностью. Вместе с тем именно полиция в глазах граждан во много олицетворяет карательную систему

страны, с ней ассоциируется государственное принуждение, что называется в чистом виде. В свое время французский философ Мишель Фуко (1926-1984) глубоко верно заметил: карательная система – это форма, где власть в наиболее явном обличье показывает себя в качестве власти [1, с.71]. Поэтому важность и значимость органов внутренних дел трудно переоценить.

В недавнем прошлом в нашей стране по инициативе главы государства проводилась масштабная реформа Министерства внутренних дел Российской Федерации, призванная оздоровить систему органов внутренних дел, к которой в предшествующие годы у общества накопилось много вполне обоснованных претензий. Основные из них: коррупция, необоснованное и несоразмерное применения мер государственного принуждения, жестокое обращение с гражданами и даже пытки. Основная задача проводимой в то время реформы – вывести систему МВД России на новый качественный рубеж развития. Функционально и организационно она должна обеспечивать удовлетворение потребностей общества в надежной защите прав и свобод граждан, эффективно противодействовать преступности, обеспечивать порядок на улицах и в других общественных местах [2, с. 71]. Старт преобразованиям дал Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых вопросах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации». В рамках реформы были приняты такие основополагающие нормативные правовые акты, как Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» и Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Новые законы вызвали значительный положительный резонанс в российском обществе.

Напротив, относительно незамеченным оказалось внесение Президентом Российской Федерации 18 февраля 2010 года в Государственную Думу проекта федерального закона № 331365-5 «О внесении изменений в уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекса Российской Федерации». Законопроект предусматривал дополнение части первой статьи 63 УК РФ пунктом «о», в соответствии с которым совершение преступления сотрудником органов внутренних дел признавалось обстоятельством, отягчающим ответственность. Из пояснительной записки следовало, что за-

конопроект подготовлен во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. № Пр-3020 и от 30 декабря 2009 г. № Пр-3525 и направлен на усиление защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел (выделено мной – авт.). То обстоятельство, что законопроект внес именно глава государства, свидетельствовало о многом. Фактически это была гарантия того, что законопроект успешно пройдет рассмотрение в палатах российского парламента и станет действующим федеральным законом. Наконец, недвусмысленно демонстрировалась воля политического руководства страны реально реформировать систему МВД России.

Заметный интерес представляет обсуждение законопроекта в Государственной Думе. Необходимость внесения данного изменения в статью 63 УК РФ, представляя законопроект при рассмотрении его в первом чтении 16 апреля 2010 года, объяснил полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе Г.В. Минх. Почему совершение преступления сотрудником органов внутренних дел является обстоятельством, отягчающим вину, обращаясь к парламентариям, задался вопросом Г.В. Минх? Мы исходили из того, что если преступление совершено человеком, который обладает специальным правовым статусом, обладает серьезным набором полномочий, связанных с возможностью применения оружия, применения спецсредств, деятельность которого связана с возможностью ограничения прав граждан, то есть если преступление совершается таким специальным субъектом, то это преступление носит повышенную общественную опасность, и, соответственно, предлагается это обстоятельство тоже отметить в статье 63 УК РФ.

Аргументация, приведенная Г.В. Минхом, была логична, понятна и звучала предельно убедительно. Думается, ключевым в выступлении Г.В. Минха являлось то, что преступление совершается специальным субъектом, лицом, наделенным широкими полномочиями принять меры государственного принуждения, что называется в чистом виде.

В своих отзывах законопроект поддержали Верховный Суд Российской Федерации и российское Правительство. Последнее признало предложение об усилении уголовной ответственности сотрудников органов внутренних дел актуальным. Безоговорочно поддержал законопроект содокладчик от профильного Комитета Государственной

Думы по безопасности, заместитель председателя этого комитета депутат В.И. Колесников. В своем выступлении он отметил, что, в общем-то, неплохо знает структуру, обычаи и традиции системы органов внутренних дел. Усомниться в словах парламентария нет ни малейших оснований. В.И. Колесников многие годы занимал высокие руководящие посты в правоохранительных органах. В частности, в период с 1992 по 1995 год был начальником Главного управления уголовного розыска МВД России, а с 1995 по 2000 год занимал должность первого заместителя главы МВД России. Правда, в заключении на законопроект того же профильного Комитета Государственной Думы по безопасности очень робко, как бы между прочим, отмечалось, что в отношении сотрудников других правоохранительных органов, наделенных сходными властными полномочиями, также выполняющих функции борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, обладающих таким же правом на хранение и ношение огнестрельного оружия, не предусмотрена повышенная уголовная ответственность за совершенные преступления. И всё. Тем не менее, Комитет Государственной Думы по безопасности законопроект концептуально поддержал.

В ходе обсуждения законопроекта в 2010 году, один из депутатов обратился к представителю Президента с вопросом. Приведем его дословно: «конечно, милиция обладает такими ресурсами, которые могут нас и защитить, и нанести вред, поэтому ваше предложение об усилении ответственности этой категории служащих имеет логику. Но у нас есть и другие профессиональные группы обладающие, может быть, не напрямую такими силовыми возможностями, это суд, прокуратура, которые также могут принести как пользу, так и вред. Предлагается ли в дальнейшем, или ко второму чтению, или в другом законе распространить те нормы, которые вы сегодня предлагаете применить к работникам милиции, на те категории, которые я также назвал?». Отвечая на вопрос, Г.В. Минх отметил, что судебная система другая, не правоохранительная, а работники прокуратуры преимущественно кабинетные. Следственный комитет – это достаточно самостоятельная структура, вся компетенция которой описана процессуальным законодательством. При этом исключительно важно отметить, что представитель Президента подчеркнул: «если сравним со службой участковых, Государственной инспекцией безопасности дорожного движения, милицией общественной безопасности, то это вот

просто примеры того насколько часто, в каждодневном режиме граждане контактируют с сотрудниками органов внутренних дел (выделено мной – авт.), и, безусловно, в этом есть большая специфика». Заканчивая отвечать на заданные ему вопросы, Г.В. Минх согласился, что «если же говорить об иных работниках правоохранительных органов, то, как он полагает, можно об этом подумать, и мы от этого не отказываемся, думать в этом направлении, но вопрос когда, в какой форме, в какие законопроекты, я думаю, будем решать по мере того, как у нас будет подведена соответствующая аналитическая база». Заметим, ни один из участников обсуждения законопроекта при рассмотрении его в первом чтении ни единым словом не обмолвился о какой-либо дискриминации сотрудников органов внутренних дел, мол, они в случае принятия законопроекта будут строже привлекаться к уголовной ответственности по сравнению с другими силовиками, будь то прокуроры или сотрудники ФСБ России, а это дискриминация. Напротив, в ходе обсуждения справедливость более строгой ответственности именно сотрудников органов внутренних дел подтверждалась тем, что они ближе всего к гражданам, а потому потенциальная угроза с их стороны правам и свободам, в случае возможного совершения неправомерных деяний, объективно заметно выше.

Как видно, представитель Президента не отвергал депутатское предложение распространить ужесточение уголовной ответственности наряду с сотрудниками органов внутренних также на других правоохранителей, но вполне обоснованно полагал, что этот вопрос необходимо должным образом проработать. Приходится признать, что работа в этом направлении если и проводилась, то недопустимо затянулась. Уместно предположить, что после принятия соответствующего изменения в УК РФ об этом просто благополучно забыли.

В конечном счёте был принят и вступил в силу Федеральный закон от 22 июля 2010 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Уже в 2011 году была предпринята попытка проверить пункт «о» части первой статьи 63 УК РФ на предмет его конституционности. Соответствующий запрос направил в Конституционный Суд Российской Федерации Лабытнангский городской суд Ямало-Ненецкого автономного округа. По результатам его рассмотрения было вынесено определение Конституционного Суда от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О. Суд, оценив все обстоятель-

ства, изложенные в запросе, пришел к выводу, что отнесение оспариваемым законоположением к числу обстоятельств, отягчающих наказание, совершение умышленного преступления сотрудником органов внутренних дел не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, обладающего значительным усмотрением при определении содержания и приоритетов проводимой в условиях конкретной социально-экономической ситуации уголовной политики, и не может расцениваться как противоречащее конституционному принципу равенства всех перед законом в обозначенном в запросе Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа аспекте, так как оно объективно обусловлено повышенной степенью общественной опасности таких преступных деяний и их последствий и направлено на обеспечение в соответствии с принципом справедливости дифференциации уголовной ответственности и наказания. В дальнейшем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал свою правовую позицию относительно конституционности пункта «о» части первой статьи 63 УК РФ.

В 2023 году произошло фактически не замеченное обществом, но с глубоким удовлетворением воспринятое в системе МВД России событие. Из части первой статьи 63 УК РФ был исключен пункт «о», устанавливающий в качестве отягчающего вину обстоятельства совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел. Таким образом, через 13 лет часть первая статьи 63 УК РФ вернулась к редакции 2010 года. Соответствующий законопроект, а именно проект федерального закона № 215274-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (об исключении из числа отягчающих наказание обстоятельств совершение преступления сотрудником органа внутренних дел)» был внесен 18 октября 2022 года в Государственную Думу депутатами Ю.В. Афониним, Н.В. Коломейцевым, Д.А. Парфеновым, Ю.П. Синельщиковым. Все четыре парламентария являются членами фракции КПрФ в Государственной Думе, а Ю.П. Синельщиков в прошлом еще и высокопоставленный правоохранитель, государственный советник юстиции III класса, в период с 1995 по 2005 год замещал должность первого заместителя прокурора города Москвы.

В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что в ходе реализации идеи повысить уровень ответственности работников органов внутренних дел перед обществом, что само по себе возражений

не вызывало, данной идеи, не было принято во внимание, что с принятием названного законоположения допущена фактическая дискриминация (выделено мной – авт.) сотрудников органов внутренних дел по сравнению с работниками других государственных структур, отнесенных к категории правоохранительных органов. Правопорядок в России обеспечивают, помимо МВД, также работники судов, прокуратуры, ФСБ, ФСО, Росгвардии, ФСИН, военной полиции, таможни и др. Принадлежность правонарушителя к этим структурам отягчающим вину обстоятельством не является, что, по мнению депутатов-авторов законопроекта, явно несправедливо.

Утверждение о какой-либо дискриминации сотрудников органов внутренних дел, тем более некоей дискриминации «фактической» безосновательно и не выдерживает критики. Как известно, термин «дискриминация» имеет латинское происхождение [*< лат. discrimination различие*] и означает ограничение или лишение прав определенной категории граждан по признаку расовой или национальной принадлежности, по признаку пола, по религиозным и политическим убеждениям и т.д. [3, с. 205]. В статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года провозглашается равенство всех людей перед законом и их право без всякой дискриминации на равную и эффективную защиту закона против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Установление в 2010 году более суровой уголовной ответственности сотрудников органов внутренних дел по сравнению с другими правоохранителями было продиктовано рядом обстоятельств, которые полно и всесторонне отражены в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О. Правда, с такой оценкой согласны не все. К примеру, Ю.С. Караваева пришла к заключению, что нарушение принципов равенства граждан перед законом и справедливости применительно к п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ имело место именно в связи с необоснованной избирательностью законодателя, который, игнорируя схожесть правового статуса представителей различных структур, относящихся к правоохранительным, наибольшую криминогенность придал статусу сотрудника органов внутренних дел [4, с. 286]. Однако схожесть не означает идентичность. Конституци-

онный Суд Российской Федерации в своих решениях неизменно указывал, что на сотрудников органов внутренних дел возложена исключительная по объему и характеру – даже в сравнении с сотрудниками иных правоохранительных органов – ответственность по защите жизни и здоровья граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка. Именно это различие между сотрудниками органов внутренних дел и другими правоохранителями, как представляется, имело решающее значение для установления в 2010 году для сотрудников повышенной уголовной ответственности. Отсутствие в данном случае какой-либо дискриминации, даже некоей дискриминации «фактической», повторимся, неоднократно подтверждал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации. Его правовая позиция убедительно аргументирована и сомнений не вызывает.

В результате рассмотрения внесенного депутатами-коммунистами законопроекта все же был принят и вступил в силу Федеральный закон от 13 июня 2023 года № 210-ФЗ «О признании утратившим силу пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Хотелось бы отметить, что и на этот раз Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и профильный Комитет Государственной Думы по безопасности безоговорочно поддержали законопроект, заметим, диаметрально противоположный аналогичному законопроекту 2010 года. Правда, в отзыве Верховного Суда Российской Федерации все же сослались на правовую позицию Конституционного Суда, сформулированную в его определении от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О, но почему-то предпочли умолчать о еще как минимум пяти более поздних определениях по аналогичному поводу. Не будет лишним сказать, что у автора настоящей статьи вызвала недоумение оценка депутатом Ю.П. Синельщиковым указанного определения, когда о нем напомнил ему другой парламентарий, сказавший, что в определении подчеркивается повышенная степень общественной опасности преступных деяний, совершенных полицейскими и их последствий. Признав, что определение ему известно, Ю.П. Синельщиков, процитируем его дословно, ответил: «Ну, можно сказать, что Конституционный Суд тоже не всегда бывает прав. Уж если ставить вопрос о том, что кого-то привлекать к повышенной ответственности, то, наверное, в первую очередь педагогов, которые учат всех – и вдруг совершают преступления. Вот берите с них при-

мер, да? Давайте в первую очередь, наверное, их туда». Таким образом, парламентарий ничтоже сумнявшеся поставил в один ряд педагога и полицейского, вооруженного огнестрельным оружием, физически подготовленного, оснащенного специальными средствами. Причем педагог, следуя логике Ю.П. Синельщикова, в случае совершения им преступления, оказывается, даже более опасен. С таким подходом решительно нельзя согласиться.

Думается, с отменой в 2023 году пункта «о» части первой статьи 63 УК РФ явно поторопились, тем более в сложных современных условиях возрастания угроз законности и правопорядку. Нужно было, напротив, вспомнить обещание Г.В. Минха и подумать над тем, чтобы распространить повышенную уголовную ответственность на всех сотрудников правоохранительных органов, а ещё, возможно, нормативно закрепить их определение. Как известно, в России понятие «правоохранительные органы» является широкоупотребимым, но при этом не имеющим нормативно закреплённого определения. Поэтому, по мнению автора настоящей статьи, необходимо вернуться к проблеме установления повышенной ответственности сотрудников правоохранительных органов или, если угодно, силовых структур. Все они, а не только сотрудники органов внутренних дел, как это было предусмотрено соответствующей поправкой в УК РФ 2010 года, должны нести более суровую, причем не только уголовную, но также и административную ответственность в случае совершения ими умышленных преступлений и административных правонарушений. Таким образом, в часть первую статьи 63 УК РФ должен быть возвращен пункт «о», но в принципиально иной расширенной редакции. Отягчающим вину обстоятельством следует признать «совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа». Аналогичную точку зрения высказывают и некоторые другие авторы, например, уже упоминавшаяся выше Ю.С. Караваева [4, с. 288]. Также нужно внести дополнение в часть 1 статьи 4.3. КоАП РФ и установить, что совершение сотрудником правоохранительных органов административного правонарушения является отягчающим его вину обстоятельством.

Единственный аргумент не в пользу предлагаемого решения видится в том, что возвращение пункта «о» в часть первую статьи 63 УК РФ в предложенной расширенной по содержанию редакции, может привести пусть и к кратковременной, но все же напряженности в

силовых структурах, роль и значение которых в современной России чрезвычайно велики. Вместе с тем уместно предположить, что сотрудники правоохранительных органов, зная, что их наказание строже, чем наказание обычных граждан, станут ответственнее относиться к исполнению должностных обязанностей. Эффект будет выше, если усиление ответственности будет сопровождаться дополнительными мерами материального стимулирования тех сотрудников, кто реально переносит тяготы и лишения, сопутствующие службе в органах внутренних дел. Такой подход будет способствовать проведению гибкой административной политики, позволит смягчить влияние силовых структур на общественные процессы, о настоятельной необходимости чего автор настоящей статьи уже высказывался ранее [5, с. 72].

© Гришковец А.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Фуко Мишель Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью / Пер. с франц. С.Ч. Офертаса под общей ред. В.П. Визгина и Б.М. Скуратова. – М.: Праксис, 2002. С. 71. – 384 с.
2. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : РГ-Пресс, 2018. – 592 с.
3. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. – М.: Рус.яз., 1992. – 740 с.
4. Караваева Ю.С. О принципах равенства и справедливости в уголовном праве и особенностях современного уголовного законодательства в свете исключения пункта «о» из части 1 статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17, № 3 (63). С. 282-291.
5. Гришковец А.А. К вопросу об административной политике в Российской Федерации // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. С. 68-75.



Бубнов Сергей Владимирович,
доцент кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Зональный контроль в сфере органов внутренних дел и его значение

Аннотация: *в настоящее время в быстроразвивающемся современном социуме существует огромное количество организаций, структур и предприятий, все они функционируют в связи с определенными регламентами и нормативными актами различного характера, органы внутренних дел – не исключение. Система органов внутренних дел, является важнейшей составляющей системы государственного управления, которая главным образом направлена на поддержание правопорядка в обществе. Органы внутренних дел включают в себя различные подразделения согласно своей конкретной специфике и компетенции, в связи с которой и регламентируется работа должностных лиц данной государственной структуры. В связи с многозадачностью органов внутренних дел, наиболее актуальным становится вопрос контроля, а именно внутреннего контроля за деятельностью полиции.*

Ключевые слова: *полиция, компетенция, зональный контроль, субъекты контрольной деятельности.*

На сегодняшний день современное общество характеризуется как быстроразвивающаяся динамическая система, которая состоит из различных элементов и структур. Функционирование современного социума как и любой системы, главным образом должно заключаться в его эффективности и качестве. В этом отношении особую роль имеют вопросы администрирования различных общественных отношений, а для обеспечения эффективного процесса регламентации тех или иных отношений между субъектами социума, необходим посто-

янный контроль как одна из ключевых функций управления обществом [1, с. 28].

Контрольная деятельность главным образом направлена на установление соответствия деятельности различных субъектов социума, конкретным установленным требованиям и нормам, которые, в частности, непосредственно регламентируются определенными нормативными актами. Также данная деятельность служит необходимым «инструментом» выявления и предотвращения нарушений законодательства и различных деликтов в социуме, а соответственно и в государстве.

Данная вышеупомянутая деятельность может характеризоваться различными способами осуществления, среди которых такие как:

- Мониторинг;
- Различные плановые и внеплановые проверки;
- Введение отчетной документации и так далее.

Стоит отметить, что контроль может быть как внутренним, то есть может осуществляться непосредственно внутри самой организации (структуры), так и внешним, то есть может характеризоваться контрольной деятельностью со стороны сторонних организаций, например общественных или государственных.

В данной связи целесообразно отметить то, что органы внутренних дел являются государственной структурой, осуществляющей контрольную деятельность различного характера в пределах своей компетенции [2, с. 32].

Безусловно, полиция выступает органом администрирования, а соответственно и контроля различных общественных отношений, что в свою очередь исходя из многозадачности и достаточно широкой сформированной законодателем юрисдикции функционирования данного государственного ведомства порождает также актуальность в вопросе повышения эффективности полиции, что напрямую зависит от контроля за ее деятельностью.

Видами данного контроля являются:

- Государственный контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации, а также палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в пределах своих полномочий;
- Общественный контроль, осуществляемый главным образом определенными общественными объединениями, к примеру Обще-

ственная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

- Судебный контроль, осуществляемый за деятельностью полиции в «лице» органов судебной власти;

- Прокурорский надзор, осуществляемый Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством.

- Ведомственный (внутренний) контроль, осуществляемый непосредственно руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Исходя из проблематики, обозначенной выше, целесообразно обратить внимание на внутренний (ведомственный) контроль за деятельностью полиции, поскольку успех функционирования той или иной организации или ведомства напрямую зависит от субъектов, осуществляющих контрольную деятельность внутри самой организации (ведомства).

Итак, обратимся к приказу МВД России от 03.02.2012 № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

Важность этого приказа заключается том, что он утверждает инструкцию по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации. Пунктом 5 инструкции утверждена цель зонального контроля в МВД России, а именно обеспечение соответствия организации деятельности подконтрольного органа (подразделения) требованиям законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, исполнения управленческих решений руководства МВД России. Данный пункт раскрывает цель зонального контроля как обеспечение выполнения законодательства, что еще раз подтверждает, что одним из направлений внутреннего контроля в МВД России является обеспечение режима законности, выражающееся в исполнении Федерального законодательства и иных норматив-

ных актов и также обязательных для исполнения, распоряжений внутреннего руководящего субъекта.

Данный приказ также устанавливает задачи зонального контроля, такие как мониторинг состояния подконтрольного объекта управления (органа, подразделения), соответствие его деятельности и ее результатов законодательству РФ, выявление проблем в деятельности подконтрольного объекта, выявление и предотвращение сбоев деятельности подконтрольного объекта. Разработка мер методической помощи подконтрольному объекту, контроль за выявлением и внедрением положительного опыта работы, повышение ответственности субъектов управления, подконтрольного объекта управления. Содействие формированию кадрового резерва.

Также в приказе описана организационная основа зонального контроля: он реализуется посредством закрепления должностных лиц МВД России, наделенных соответствующими полномочиями по организации и осуществлению контроля за деятельностью объекта (объектов), расположенного в закрепленной зоне ответственности. То есть в нем определен, так же, как и в ранее упомянутом приказе, но уже в более конкретной форме, правовой статус субъекта внутреннего контроля в сфере осуществления зонального контроля, а именно определено наличие закрепленных за субъектом контроля должностных полномочий, позволяющих осуществлять такой контроль, вхождение объектов контроля в зону контроля субъекта контрольной деятельности.

Далее в нём находит отражение ряд важных понятий, таких как как зона ответственности субъекта контроля и объект зонального контроля МВД России, в пункте 1.3 определено, такое важное в рассмотрении данного вопроса понятие, как исполнитель зонального контроля МВД России. Приказ определяет субъекта контроля, как сотрудника организационно-аналитического департамента МВД России, управления (отдела, отделения) подразделения МВД России, осуществляющего функции зонального контроля МВД России, на которого возложен контроль за деятельностью одного или нескольких подконтрольных органов (подразделений).

Также в приказе определена необходимость наличия профессиональных компетенций, позволяющих вести контроль, а именно знание деятельности подконтрольного органа и знание нормативных актов, которым регламентирована его деятельность. Часть III данного

приказа устанавливает такой элемент правового статуса, как перечень должностных полномочий лиц, осуществляющих контрольную функцию.

Также стоит выделить, утвержденный приказом, документальный зональный контроль МВД России. Отличительной особенностью данного вида контроля является работа не непосредственно с объектом контроля, а с документами, которые он создаёт. Для поведения такого контроля критически важен перечень документов, путём анализа которых проводится контроль. Этот перечень устанавливается пунктом 23 данной инструкции и включает в себя список информации и документов, которые подлежат анализу. В нем указаны следующие источники: информация органов государственной статистики, информация о миграционных процессах на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, данные государственной и ведомственной статистической отчетности, оценка деятельности подконтрольного органа (подразделения) в соответствии с действующей в МВД России системой оценки, планирующие, управленческие документы подконтрольного органа, справочные материалы об их исполнении, решения коллегии (совещаний) подконтрольного органа и так далее.

Данный приказ содержит в себе как понятийную, так и процессуальную базу внутреннего контроля полиции, исходя из этого можно сделать вывод о том, что органы внутренних дел, имеют в своей структуре все составляющие контрольной деятельности и в настоящее время необходимо только их четкое соблюдение в практической деятельности данного органа исполнительной власти Российской Федерации.

© Бубнов С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего: сборник статусных документов. - М., 2013. С. 28.
2. Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование. - М., 2013. С. 32.



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*

**О некоторых перспективах совершенствования
административно-правовых средств, применяемых полицией
в условиях специальных административно-правовых режимов**

Аннотация: *административно-правовые средства, применяемые в условиях специальных административно-правовых режимов, являются важным инструментом государственного управления и играют ключевую роль в обеспечении законности и правопорядка. Они требуют постоянного совершенствования и адаптации к изменяющимся условиям, чтобы соответствовать требованиям времени и обеспечивать устойчивое развитие общества и государства. Научная новизна статьи состоит в определении автором наиболее перспективных направлений совершенствования действующего законодательства об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *административно-правовые средства, административная ответственность, специальный правовой режим, производство по делу об административном правонарушении, компетенция полиции.*

Существенный научно-практический интерес представляет порядок применения государством форм и методов управленческой деятельности в условиях специальных правовых режимов. Оперативная обстановка в регионах где введены такие режимы характеризуется противоправной активностью деструктивно настроенных лиц. Необходимость обеспечения правопорядка в таких условиях требует использования особых управленческих приемов, нашедших свое за-

крепление в рамках института специальных административно-правовых режимов (далее – САПР) [1, с 209-236].

Выполняя свой служебный и профессиональный долг сотрудники полиции ориентируются на принимаемые государством меры по противодействию рискам, возникающим в сфере безопасности с учётом проводимой специальной военной операции.

Указанные меры предполагают четыре соответствующих уровня реагирования - максимальный, средний, повышенной готовности и базовый. Так, максимальный уровень реагирования связан с режимом военного положения, введённым 20.10.2022 на территории ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей. Средний уровень реагирования, действующий на территориях, граничащих с ними регионов, предусматривает усиленные меры безопасности, в том числе связанные с особым режимом функционирования предприятий жизнеобеспечения, временным отселением жителей в безопасные места, ограничением свободы передвижения, использованием для нужд обороны объектов коммуникаций и связи. Уровням повышенной и соответственно базовой готовности (на территориях иных субъектов РФ) так же свойственны определённые режимные в том числе административно-принудительные меры [2].

Специальные административно-принудительные меры основаны на реализации императивных норм административного права, регулирующих правоотношения в сфере особых условий функционирования органов публичной власти. Поэтому под САПР традиционно понимается «основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления» [3, с.467-468]. По мнению профессора А.В. Малько, специальный правовой режим «представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений» [4, с.121-124].

Обязательным атрибутом любого САПР является наличие в возникающих правоотношениях неизбежных административно-принудительных ограничений, которые вынуждены осуществлять

наделённые властными полномочиями должностные лица в целях исключения условий потери контроля за состоянием надлежащего правопорядка в обществе. Такого рода правовые ограничения реализуются посредством возложения на участников исследуемых правоотношений дополнительных обязанностей, а также определённого видоизменения имеющихся у них прав. Именно поэтому одной из взаимодействующих сторон процесса применения режимных мер, связанных с реализацией правоохранительных задач, в обязательном порядке являются исполнительные органы публичной власти в лице уполномоченных должностных лиц полиции. В этом смысле представляется вполне закономерной именно административно-правовая природа используемых методов правового регулирования отношений между органами власти и населением, ибо несоблюдение устанавливаемых публичной властью предписаний (режимных правил) неминуемо влечёт за собой применение мер административного принуждения [5, с.363].

Отражая многогранный правоприменительный функционал публичной власти исследуемые режимы могут различаться по территориальности, а также по объектной (пункты управления и коммуникации) или предметной направленности (продукты, материальные ценности, оружие). Предлагаемые учёными критерии классификации [5, с. 365] [6, с. 21] [7, с. 49-55] позволяют охарактеризовать САПР как совокупность экстраординарных режимных правил, обеспечивающих административно-охранительный принцип регулирования отношений власти и лиц, осуществляющих свою жизнедеятельность в пределах определённых административно-территориальных образований.

Любой административно-правовой режим подразумевает применение арсенала предусмотренных законом административно-правовых средств, под которыми в свою очередь следует понимать универсальный инструмент принудительного обеспечения законности, порядка и справедливости в обществе. Одновременно с этим административно-правовые средства (далее – АПС) позволяют уполномоченным должностным лицам публичной власти эффективно разрешать возникающие правовые споры.

Занимая ключевую роль в процессе функционирования государственной системы управления АПС представляют собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, в том числе возникающие в связи с реализацией режимных правил.

При этом АПС направлены как на обеспечение правопорядка, так и на координацию деятельности участвующих в этом процессе органов публичной власти.

Следует указать на наличие специальных АПС отличительным признаком которых является охрана законных интересов властных органов или групп населения (в пределах действия САПР) посредством специальных принудительных и управленческих мер. Такие АПС включают в себя специальные меры по контролю и надзору за соблюдением законодательства, соответствующие меры по привлечению к ответственности за его нарушение, а также меры по разрешению особых споров и конфликтов. Одним из основных видов АПС являются административные процедуры, которые определяют порядок действий уполномоченных на их реализацию должностных лиц при осуществлении управленческих функций.

Используемые в современной науке трактовки понятия «правовые средства» нередко отождествляются с методологией управления (совокупностью приёмов и способов управления). Такая точка зрения основывается на лексическом сходстве значений слов «средство» и «метод». По мнению многих учёных АПС следует рассматривать как ключевой компонент в структуре соответствующих административно-правовых методов управления, так как именно принудительные средства позволяют в условиях САПР сформировать правовой механизм их позитивного воздействия [8, с. 249] [9, с. 433].

В науке административного права АПС традиционно рассматриваются в тесной взаимосвязи с «административно-правовым регулированием» под которым понимается процесс последовательного использования таких принудительно-правовых средств для достижения целей регулирования должного поведения участников общественных отношений [10, с. 43].

Использование в любом из исследуемых юридических словосочетаний прилагательного «правовые» указывает на то, что принудительные средства, применяемые полицией в условиях САПР должны подпадать в сферу административно-правового регулирования и получать таким образом соответствующее законодательное закрепление.

Несмотря на важность и значимость АПС, применяемых полицией в условиях действия САПР практическое использование таких средств нередко сопряжено с вопросами отсутствия единообразия в

применении действующей нормативной правовой базы. Поэтому САПР требуют более глубокого исследования, целью которого является проведение анализа наиболее актуальных вопросов осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а также обоснование предложений по совершенствованию иных, осуществляемых полицией режимных и принудительно-правовых полномочий. Это позволит в определённой мере оптимизировать процессы принятия управленческих решений, повысить эффективность деятельности полиции и иных органов власти, а самое главное обеспечить более высокий уровень защиты прав и интересов граждан в исследуемых условиях функционирования общества.

Таким образом, АПС присущие САПР являются важным инструментом государственного управления и играют ключевую роль в обеспечении законности и правопорядка. Они требуют постоянного совершенствования и адаптации к изменяющимся условиям, чтобы соответствовать требованиям времени и обеспечивать устойчивое развитие общества и государства.

В этой связи следует отметить следующие перспективные направления совершенствования административно-правовых средств, применяемых полицией в условиях специальных административно-правовых режимов.

1. Внесение изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), предусматривающих:

- установление административной ответственности за незаконное распространение в телекоммуникационных сетях, в т.ч. в сети «Интернет» призывов к несоблюдению режимных ограничений и запретов, предусмотренных САПР (гл. 13 КоАП);

- уточнение срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП) по деяниям административным правонарушениям, выражающимся в публикации в сети «Интернет», информации, выражающей явное неуважение к обществу и органам, осуществляющим государственное управление в условиях САПР (с момента обнаружения комментария, а не с момента публикации);

- законодательное закрепление юридических особенностей привлечения к административной ответственности лиц в условиях действия САПР (гл. 2 КоАП);

– обоснование обстоятельств, влекущих возможность освобождения от административной ответственности при незначительной степени общественной опасности противоправного деяния, совершенного в условиях САПР (ст. 2.9 КоАП);

– уточнение порядка реализации процедуры принудительного препровождения (доставления) физического лица для составления протокола об административном правонарушении, совершенном в условиях действия САПР (ст.27.2 КоАП);

– дополнение действующего порядка назначения административного наказания без составления протокола (ст.28.6 КоАП) объективными обстоятельствами, позволяющими реализовывать такую процедуру в условиях действия САПР;

– наделение начальников дежурных смен дежурных частей территориальных органов МВД России, осуществляющих оперативно-служебную деятельность в условиях САПР, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к административно-юрисдикционной компетенции полиции (ст.23.3 КоАП).

2. Развитие системы подготовки и переподготовки специалистов в области административного права. Это включает создание специализированных программ обучения, проведение научных исследований и обмен опытом между специалистами.

3. Повышение уровня доверия граждан к законодательству и административным органам. Это может достигаться через активное привлечение граждан и общественных организаций к обсуждению и разработке проектов нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в условиях действия САПР.

4. Совершенствование механизмов обратной связи между гражданами и государственными органами. Это может предполагать создание новых механизмов обжалования действий должностных лиц, а также активное использование современных технологий для коммуникации и обмена информацией.

5. Создание условий для развития и внедрения новых технологий в административное управление. Это позволит улучшить эффективность и прозрачность административных процессов.

6. Развитие механизмов контроля и надзора: Создание эффективных механизмов общественного и государственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан в рамках САПР.

7. Создание эффективных механизмов координации между различными государственными органами, реализующими свои полномочия в условиях действия САПР.

Наряду с этим, необходимо обосновать четкий алгоритм (последовательность) действий должностных лиц органов внутренних дел по реализации исследуемых административных полномочий. Это должно способствовать дальнейшей оптимизации функционала полиции в сфере выявления и пресечения административных правонарушений в условиях действия САПР.

© Шевцов А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. – М.: Издательство Юрайт. 2019. – С. 209-236.
2. Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 757 (ред. от 25.08.2023) «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756».
3. Административное право: учебник / отв. ред. Ю. М. Козлов. М., 2002. – С. 467-468.
4. Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской Государственной юридической академии. № 6 (95), 2013. – С. 121-124.
5. Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 5-е изд. М.: Норма, 2017. – С. 365.
6. Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 21.
7. Рушайло В.Б. К вопросу о теории классификации специальных административно-правовых режимов в сфере обеспечения безопасности // Право и политика. 2003. № 10. С. 49-55.
8. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное и право Российской Федерации: учебник. М., 1996. – С. 249.
9. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2007. С. 433.
10. Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. 1. М., 1999. – С. 43.



Лупарев Евгений Борисович,
*заведующий кафедрой конституционного
и административного права
Кубанского государственного университета
доктор юридических наук, профессор*

О некоторых проблемах административного правоприменения в отношении лиц с психическими расстройствами

Аннотация: *целью работы выступает освещение проблемных вопросов административно правоприменения в отношении лиц с психическими расстройствами. Практика применения норм административного и административно-процессуального права в отношении данной категории лиц заставляет внести уточнения в теоретическую оценку их статуса и оценить отдельные аспекты правоприменительной практики. Задачи работы включают в себя иллюстрацию правоприменительной практики и выявление теоретических пробелов в вопросах административно-правового и административно-процессуального статуса лиц с психическими расстройствами. Различные типы прав и обязанностей, свойственные субъектам административных и административно-процессуальных правоотношений заставляют говорить о том, что не всегда материально-правовые ограничения влекут за собой административно-процессуальные ограничения для лиц с психическими расстройствами. Выдвигается идея о том, что медицинское законодательство в части определения оснований наличия у лица психического расстройства требует корректив.*

Ключевые слова: *психические расстройства, административно-правовой статус, административно-процессуальный статус.*

Проблематика административно-правового и административно-процессуального статуса лиц с психическими расстройствами предполагает исследование блока вопросов, связанных как с самой характеристикой психических расстройств, так и с юридическими послед-

ствиями наличия у лица таковых. Целью исследования выступает выявление пробелов в нормативном регулировании положения лиц с психическими расстройствами в государственно-управленческих отношениях, проблем административной правоприменительной практики. К задачам исследования отнесено внесение предложений по устранению пробелов законодательства, регулирующего статус психически больных лиц и совершенствованию практики применения административного законодательства в отношении лиц с психическими расстройствами.

Психические расстройства, казалось бы, довольно подробно описанный факт, влияющий на административные права и обязанности лиц. Но, начиная от самого понятия, заканчивая административно-правовыми и процессуальными последствиями самого факта наличия у лица такого заболевания существует масса малоизученных в теории и неоднозначно реализуемых на практике вопросов.

Базовым вопросом является само легальное понятие психического расстройства. Причем, в действующем законодательстве оно употребляется с применением понятий, обозначающих степень такого расстройства. В частности, речь может идти о тяжелом психическом расстройстве, применительно, например, к положениям статьи 278 КАС РФ. Между тем, легально закрепленный перечень расстройств, относящихся к психическим отсутствует. Вся теория и правоприменительная практика оперирует теоретическими понятиями, изложенными в международных классификаторах болезней типа МКБ-10 или планировавшийся к введению с 2024 года в России МКБ-11. Впрочем, 31 января 2024 года распоряжением Правительства РФ № 200-р действие Плана мероприятий по введению МКБ-11 приостановлено. Одной из причин этого стала трактовка в МКБ-11 наличия транссексуальных психических расстройств исключительно тогда, когда у лиц существует стойкая психическая неудовлетворенность по поводу зарегистрированного пола и настойчивое желание принадлежать к противоположному полу. В то же время МКБ-10 трактует это психическое расстройство как «желание жить и быть принятым в качестве представителя противоположного пола, обычно сопровождающееся желанием хирургического вмешательства и гормональной терапии». Кстати, в медицинской литературе проблем с идентификацией таких клинических случаев как психических расстройств до разработки

МКБ-11 как правило не было [1, С. 69-78], хотя представителей так называемого «неэгоистического гендера» хватает [3, 4].

Зададимся в связи с этим вопросом – является ли МКБ нормативным актом? Судя по тому, что на отдельные аспекты МКБ-10 и МКБ-11 обращено внимание Государственной Думой РФ в Постановлении «О Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 369814-8) отрицать данный источник как юридический факт вряд ли продуктивно. На ресурсах Министерства здравоохранения РФ, в частности в Рубрикаторе клинических рекомендаций речь идет о «нормативном документе». Кроме того, данный классификатор носит статистический характер, что следует из его полного наименования - International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems.

Но строго говоря, речь идет о неопубликованном документе, который издается в сокращенных, адаптированных (!) и периодически изменяющихся трактовках. Более того, указанные классификаторы имеют различную трактовку в зависимости от страны и степень тяжести психических расстройств в разных трактовках различается.

Для целей административного правоприменения степень тяжести психического расстройства имеет принципиальное значение в связи с тем, что только тяжелые психические расстройства есть медицинские основания недобровольной госпитализации.

Для иных случаев, например, связанных с прохождением лицом государственной гражданской службы, степень тяжести психического расстройства варьируется от средней степени к тяжким расстройствам. Для военной службы ограничения для ее прохождения связываются с любой степенью психического расстройства. Заметим, что в этой части существует нормативно закрепленный перечень психических расстройств, выступающих ограничением для прохождения военной службы.

Требуем своей оценки и соотношение законодательных положений ГК РФ в части признания ограниченно дееспособными лиц вследствие пристрастия к азартным играм и положений МКБ-10 об игромании. В соответствии с МКБ-10 патологическое влечение к азартным играм (код классификации МКБ-10 F.63.0) представляет собой вид психического расстройства. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской

Федерации» подчеркивает, что пристрастие к азартным играм характеризуется расстройством психического здоровья. Таким образом, представляется, что законодатель выделяет одну из разновидностей психических расстройств как медицинский критерий не полного, а частичного ограничения дееспособности. В отличие от гражданских правоотношений степень ограничения дееспособности для административных правоотношений не принципиальна с точки зрения ограничений для государственной гражданской службы. В данном случае ограничивающим фактором выступает не обстоятельства п. 4) статьи 16 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной гражданской службе», а положения п. 1) этой же статьи.

Не любое психическое расстройство предполагает административные ограничения для лица. Например, ряд психических расстройств, вызванных потреблением табака, анорексия (или наоборот, переедание), ночные ужасы, кошмары, снохождение не являются медицинским ограничением по допуску к управлению транспортным средством исходя из содержания Постановления Правительства РФ от 29.12.2014 № 1604 (ред. от 03.08.2019) «О перечнях медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению транспортным средством». Практически аналогичная ситуация связана с ограничениями владения оружием. В условиях участвовавших случаев массовых убийств в учебных организациях странным выглядит позиция некоторых авторов, призывающих смягчить условия допуска к владению оружием по психиатрическим заболеваниям [8]. Полагаем, что любое психическое расстройство должно служить ограничением как по допуску к управлению транспортными средствами, так и по владению оружием.

Наличие психического расстройства может вести к признанию лица инвалидом. Список психических расстройств, влекущих инвалидность определяется Приказом Минтруда России от 27.08.2019 № 585н (ред. от 06.10.2021) «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы». В этой связи хочется обратить внимание на явную проблему правового регулирования порядка применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов в отношении лиц с явными признаками инвалидности по психиатрическому заболеванию. Надо понимать сами признаки, которые

явно свидетельствуют о наличии у лица психического расстройства. Не любое психическое расстройство предполагает инвалидность [7]. Судя по большому количеству работ медико-психиатрической направленности по этим проблемам [5, С. 117-121; 9], нет однозначного ответа на вопрос о том, является ли лицо с психическим расстройством инвалидом и каковы конкретные признаки такой инвалидности [6]. В этой ситуации неудачной представляется формулировка статьи 22 ФЗ «О полиции», а также иных законодательных актов, определяющих порядок применения специальных средств. Полагаем, что в условиях неопределенности трактовки содержания применяемой терминологии усилия должны быть сосредоточены в этой части на том, чтобы лица, наделенные правом применения оружия и специальных средств, знали явные признаки психических расстройств, влекущих признание лица инвалидом по психиатрическому заболеванию.

© Лупарев Е.Б., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Дьяченко А.В. с соавт. Расстройства половой идентификации у детей и подростков в психиатрической практике / А. В. Дьяченко, В. А. Солдаткин, О. А. Бухановская, А. Я. Перехов // Социальная и клиническая психиатрия. – 2021. – Т. 31, № 2. – С. 69-78;
2. Кулиш, С. Б. Синдром половой дисфории у мужчин с заболеваниями шизофренического спектра / С. Б. Кулиш // Российский психиатрический журнал. – 2009. – № 4. – С. 52-58.
3. Матевосян, С. Н. Расстройства половой идентификации и аффективные расстройства / С. Н. Матевосян, Г. Е. Введенский // Социальная и клиническая психиатрия. – 2020. – Т. 30, № 1. – С. 77-80.
4. Менделевич, В. Д. Небинарная гендерная идентичность и трансгендерность вне психиатрического дискурса / В. Д. Менделевич // Неврологический вестник. – 2020. – Т. 52, № 2. – С. 5-11. – DOI 10.17816/nb26268;
5. Сучков, Ю. А. Психическая инвалидность в системе психиатрического обслуживания (на примере КПБ №1 Г. Н. Новгорода) / Ю. А. Сучков // Инвалиды - инвалидность - инвалидизация: материалы международной научно-практической конференции, Нижний Новго-

род, 27–28 сентября 2018 года. – Нижний Новгород: ООО "Научно-исследовательский социологический центр", 2018. – С. 117-121;

6. Трущелев, С. А. Инвалидность вследствие психических расстройств в Российской Федерации / С. А. Трущелев, З. И. Кекелидзе, Н. К. Демчева // Российский психиатрический журнал. – 2019. – № 3. – С. 4-10. – DOI 10.24411/1560-957X-2019-11922.

7. Шмакова, О. П. Амбулаторное ведение детей с тяжёлой психической патологией без инвалидности / О. П. Шмакова // Актуальные проблемы оказания психиатрической помощи в Северо-Западном регионе Российской Федерации : Научно-практическая конференция с международным участием, Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 года. – Санкт-Петербург: Межрегиональная общественная организация "Человек и его здоровье", 2008. – С. 54-55.

8. Шмидт А.А. Ограничение права на приобретение и владение гражданским оружием по медицинским показаниям: приглашение к дискуссии // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 9. С. 30 - 42.

9. Urunboeva, B. S. Young people awareness of health problems related to excess weight / B. S. Urunboeva, M. Misheelt-Od, E. V. Kolotnina // Current issues of modern medicine and healthcare, 08–09 апреля 2021 года. Vol. 3, 2021. – P. 421-425.



Квитчук Анатолий Сергеевич,
начальник кафедры специальной и автомобильной техники
Санкт-Петербургского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор
Заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации;

Квитчук Маргарита Александровна,
заместитель начальника кафедры
финансового учета и контроля
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат экономических наук, доцент

Административно-правовая деятельность ДПС ГИБДД МВД РОССИИ по повышению безопасности дорожного движения

Аннотация: *В статье рассматриваются вопросы административно - правовой деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, освещены проблемы правового регулирования, особенности контрольно-надзорной деятельности дорожно-патрульной службы в сфере безопасности дорожного движения, определены задачи повышения безопасности дорожного движения, показано несовершенство законодательства в области осуществления дорожно-патрульной службой отдельных направлений своей правоприменительной деятельности.*

Ключевые слова: *законодательство, безопасность дорожного движения, контрольно-надзорная деятельность, дорожно-патрульная служба, правоприменение.*

Дорожно-патрульная служба Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России представляет собой особое подразделение органов внутренних дел. Ее особенность проявляется узкой направленностью, в основном деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения, несомненно являясь со-

трудниками органов внутренних дел, сотрудники дорожно-патрульной службы решают весь комплекс задач стоящих перед ОВД. Подобная узкая специализация в существенном роде продиктована важностью исполнения задач, возложенных на ДПС ГИБДД МВД России. ДПС представляет собой структурное подразделение ГИБДД МВД России. При этом следует понимать, что ДПС – это строевое подразделение, а соответственно, внутреннее организационное построение ДПС имеет строевой характер. Так, структурными единицами, в рамках которых сотрудники ДПС осуществляют свою деятельность, являются отделения, взводы, роты, батальоны и полки. Определение наличия в регионе той или иной структурной единицы осуществляется в зависимости от многих факторов, характеризующих сам регион (численность населения, количество владельцев автомобилей и иных транспортных средств, количество транспортных средств, уровень пассажирского и водительского потока, состояние дорожной обстановки, статистика и динамика дорожно-транспортных происшествий их тяжесть и так далее). Эффективность реализации сотрудниками Госавтоинспекции своих полномочий напрямую влияет на уровень безопасности на дорогах. При этом даже в случае успеха, мы не сможем говорить на сто процентов о безопасном дорожном движении, так как последнее зависит от ряда объективных факторов, на которые, к сожалению, в настоящий момент повлиять дорожно-патрульная служба, не может. Однако с уверенностью мы можем утверждать о двух тезисах. Во-первых, неэффективное и нерациональное использование дорожно-патрульной службой своего правового статуса неизбежно приведет к ухудшению состояния безопасности дорожного движения. Это может выступить так называемым триггером для возникновения факторов, детерминирующих дорожно-транспортные происшествия, повышению аварийности на дорогах и к иным последствиям низкого уровня безопасности дорожного движения. И в этой ситуации мы приходим ко второму тезису, в соответствии с которым, деятельность дорожно-патрульной службы в условиях фактической невозможности полностью обеспечить тотальный уровень безопасности дорожного движения, тем не менее, должна быть априори направлена на повышение данного уровня, и на постоянное совершенствование своей деятельности в этом направлении. В любом другом случае, деятельность дорожно-патрульной службы просто не будет иметь никакого прикладного и практического смысла.

Задача повышения безопасности дорожного движения носит структурированный и сложный характер. В современных условиях ее решение в значительной степени осложнено целой совокупностью различных объективных факторов, на которые как мы говорили ранее ДПС ГИБДД МВД России повлиять не в состоянии. В числе указанных факторов следует называть постоянное и планомерное увеличение автомобильного парка при, зачастую, полном или частичном отсутствии расширения дорожного покрытия, недостаточности строительства новых дорожных развязок, иного прикладного решения проблемы перенасыщения дорог. Еще одной проблемой объективного характера следует называть некоторое несовершенство законодательства в области осуществления дорожно-патрульной службой отдельных направлений своей правоприменительной деятельности (Приказ МВД России от 02.05.2023 № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»). Помимо этого, в последнее время наблюдается повышение, зачастую необоснованное, загруженности сотрудников ДПС ГИБДД МВД России [2, с. 216]. Все это приводит к ухудшению правоприменительной деятельности Госавтоинспекции по повышению безопасности дорожного движения в современных условиях. Тем не менее, несмотря на наличие указанных сложностей, их объективный характер, сотрудники дорожно-патрульной службы обязаны, в рамках своей административно-правовой и иной правоприменительной деятельности, реализовывать целый комплекс мероприятий, направленных на повышение безопасности дорожного движения и недопущение детерминации тех или иных факторов в сторону снижения показателей безопасности дорожного движения. При этом весьма аксиоматичным видится вывод о том, что указанная деятельность должна носить как минимум разноплановый, а в идеале, структурированный и многоаспектный характер. В связи с этим, считаем целесообразно всю административно-правовую деятельность дорожно-патрульной службы по повышению безопасности дорожного движения, подразделить на несколько направлений, аутентичная реализация которых, в конечном итоге, приведет к повышению уровня безопасности дорожного движения.

Прежде всего, это контрольно-надзорная деятельность дорожно-патрульной службы. Ни одна, даже самая отлаженная сфера деятель-

ности, не может существовать без организованного на должном уровне контроля и надзора. Данные процессы позволяют обеспечивать законность, эффективность и достижение поставленных перед той или иной деятельностью, явлением, событием, действием целей и задач. Особенно остро необходимость повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности ставится в сфере государственного управления. От эффективности функционирования системы государственного управления напрямую зависит благополучие государства, общества и отдельно взятых граждан, обеспечение прав и законных интересов указанных субъектов, что в принципе является главной целью и апологетом деятельности в сфере государственного управления. Указанная выше проблема признается таковой на самых высших уровнях государственной власти. Президент России В.В. Путин не раз отмечал важность обеспечения планомерного повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления на различных уровнях. «Актуальность повышения уровня правового регулирования контрольно-надзорной деятельности сомнения не вызывает. Практически на каждой встрече представители власти различных уровней говорят о несистемном, часто необоснованном и навязчивом внимании к ним, да и к бизнес структурам со стороны контрольно-надзорных органов. Конечно, органы госконтроля, органы надзора выполняют очень важную функцию, об этом тоже не нужно забывать. Они обязаны постоянно и качественно осуществлять свои функции, особенно когда дело касается жизни, здоровья, и безопасности граждан. Мы понимаем, часто без этого контроля и надзора просто не обойтись. Однако контрольная деятельность не должна тормозить работу проверяемых организаций, никому не нужны проверки ради самих проверок, без всякого внятного результата» [1].

Являясь частью контроля и надзора в сфере государственного управления, контрольно-надзорная деятельность дорожно-патрульной службы имеет ряд своих особенностей. Прежде всего, контрольно-надзорная деятельность ДПС ГИБДД МВД России направлена на контроль за состоянием транспортной инфраструктуры, как своеобразной среде обитания всех участников дорожного движения. От того, насколько она будет соответствовать принятым государственным стандартам, зависит, собственно говоря, уровень безопасности участников дорожного движения при их непосредственной вовлеченности

в процесс дорожного движения. Так, например, водитель скорее избежит дорожно-транспортного происшествия, при качественном дорожном покрытии, хорошем освещении, правильно установленных знаках. В этой связи, контроль и надзор ДПС ГИБДД МВД России за безопасностью дорожного движения можно определить как урегулированную нормами административного и иного права властную правоприменительную деятельность органов и должностных лиц ГИБДД МВД России охранительной направленности, содержание которой заключается в установлении посредством использования специальных административно-правовых методов и форм соответствия деятельности физических лиц и организаций по содержанию (эксплуатации) дорог, улиц, расположенных на них дорожных сооружений, железнодорожных переездов, по установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения, состояния перечисленных объектов, действующих маршрутов движения автобусов (троллейбусов) обязательным требованиям правил, нормативов и стандартов (технических регламентов) в части обеспечения безопасности дорожного движения, определенным законами и подзаконными нормативными правовыми актами, а также в пресечении и предупреждении нарушений этих требований, устранении их последствий [5, с. 13]. Структурированность задач по контролю и надзору подразумевает соответствующий подход к реализации данной задачи. Решение поставленных в данной сфере задач осуществляется посредством специальных методов и форм деятельности ГИБДД МВД России [4, с. 44]. Под административно-правовыми методами, в данном случае, следует понимать предусмотренные нормами административного права специальные организационно-правовые средства, при помощи которых Госавтоинспекция МВД России устанавливает соответствие объектов дорожного надзора обязательным требованиям правил, нормативов и стандартов (технических регламентов) в части обеспечения безопасности дорожного движения, определенным законами и подзаконными нормативными правовыми актами. К административно-правовым методам осуществления контроля и надзора за безопасностью дорожного движения относятся метод проведения проверок (комплексных, специальных, контрольных и оперативных) и метод повседневного дорожного надзора. Под административно-правовыми формами осуществления контроля и надзора за безопасностью дорожного движения следует понимать предусмотренные нормами административного

права юридические способы внешнего выражения такого контроля и надзора[4, с. 44]. К числу административно-правовых форм осуществления контроля и надзора за безопасностью дорожного движения относятся[3, с. 24]:

1) Издание (принятие) компетентными государственными органами, индивидуальных административно-правовых актов, юридически обеспечивающих осуществление мероприятий по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения и реализацию их результатов (приказов о проведении проверок, решений о создании комиссий для проведения проверок, предписаний об устранении нарушений обязательных требований в области обеспечения безопасности дорожного движения);

2) Совершение уполномоченными должностными лицами ДПС ГИБДД МВД России административно-правовых действий, юридически обеспечивающих осуществление мероприятий по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения и реализацию их результатов (проведение обследований объектов такого контроля и надзора, истребование нормативно-технической, дорожно-эксплуатационной и иной документации и ее изучение, составление актов проверок и т.п.)[3, с. 24].

Как мы могли заметить, контрольно-надзорная деятельность Госавтоинспекции МВД России имеет двухуровневое выражение. На первом осуществляются мероприятия чисто контрольного характера (в отношении дорожно-транспортной инфраструктуры), а на втором – мероприятия по надзору за исполнением законодательства самими участниками дорожного движения в ходе их непосредственного вовлечения в процесс дорожного движения. Во втором случае речь идет о деятельности дорожно - патрульной службы, которая является основным субъектом ГИБДД МВД России в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а соответственно, по праву может считаться и основным непосредственным субъектом, реализующим общегосударственную политику в сфере повышения безопасности дорожного движения.

Таким образом, можем сказать, что Государственная инспекция дорожного движения, на сегодняшний день выступает гарантом обеспечения безопасности дорожного движения, а ДПС ГИБДД МВД России является одним из основных органов, осуществляющих государственный федеральный надзор в области дорожного движения, обеспечивая

соблюдение гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства, юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, и должностными лицами законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

© Квитчук А.С., 2024

© Квитчук М.А., 2024

Список литературы:

1. Владимир Путин провёл заседание Совета по развитию местного самоуправления. Обсуждались вопросы совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления // Президент России URL: <http://special.kremlin.ru/events/councils/17397> (дата обращения: 31.10.2023).
2. Дмитриев С.Н. Правовые, организационные и тактические проблемы деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 : Москва, 2013. 497 с.
3. Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. - 35с.
4. Костенников М.В. Нормы административного права в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. DOI: 10.7256/2454-0595.2009.12.1733.
5. Шалыгин Б.И. Надзор и контроль над исполнением законов в административной деятельности органов Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России // Административное право. - 2008. - № 4. - С. 13-17.



Дизер Олег Александрович,
*заместитель начальника
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина
(по научной работе),
доктор юридических наук, доцент*

Степкин Роман Михайлович,
*начальник кафедры административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент*

**Право сотрудников органов внутренних дел
Российской Федерации на медицинское обеспечение:
проблемы реализации**

Аннотация: *в статье рассматриваются проблемные вопросы медицинского обеспечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, анализируются нормативные правовые акты МВД России, регламентирующие порядок предоставления медицинской помощи и оказания санаторно-курортного лечения в Российской Федерации и за рубежом. Предлагаются меры по совершенствованию правовых основ оказания медицинской помощи федеральным государственным гражданским служащим и работникам органов, организаций и подразделений МВД России.*

Ключевые слова: *медицинское обеспечение, социальное обеспечение, охрана здоровья, учреждения здравоохранения, медицинская помощь.*

Одной из главных задач социального государства является обеспечение гармоничного развития человека, охрана и защита его прав и свобод. Охрана здоровья граждан как раз является одним из таких основополагающих прав, нормальное состояние которого гарантирует гармоничное и всесторонне развитие личности. В статье 41 Консти-

туции Российской Федерации закреплено право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь для всех граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств фонда обязательного медицинского страхования, бюджетных средств и иных ассигнований.

Являясь неотъемлемой частью системы государственного здравоохранения, медицина органов внутренних дел Российской Федерации занимает одно из важнейших направлений в реализации с одной стороны задач государства по защите здоровья граждан, с другой в решении задач, возложенных на МВД России.

Несмотря на то, что ведомственная медицина обладает достаточными ресурсами, необходимыми для оказания качественной помощи обслуживаемым категориям граждан. Вместе с тем складывающаяся обстановка и ситуация настоятельно диктуют соответствующее развитие ресурсного обеспечения, связанного прежде всего с все более распространением цифровизации в том числе и в сферу здравоохранения.

Проводимая реформа здравоохранения в Российской Федерации осуществляется в соответствии с концепцией, для реализации которой, принят целый ряд нормативных правовых актов. Одной из главных перспективных целей является обеспечение населения качественной и доступной медицинской помощью, а также определение новых критериев оценки качества предоставляемой медицинской помощи.

В целях реализации статьи 41 Конституции Российской Федерации и повышения доступности и качества медицинской помощи в системе МВД России приказом МВД России от 24 сентября 2018 г. № 615 утверждена Концепция развития первичной медико-санитарной помощи в системе МВД России на период 2019–2024 годов, которая определяет цели, задачи и основные направления развития первичной медико-санитарной помощи, оказываемой сотрудникам полиции Российской Федерации.

Право сотрудника полиции и членов его семьи на медицинское обеспечение предусмотрено статьей 45 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и статьей 11 «Медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение» Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам

органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, сотрудник, члены его семьи и лица, находящиеся на иждивении сотрудника, имеют право на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел за плату в размере, устанавливаемом указанными федеральными органами в отношении подведомственных им медицинских организаций (санаторно-курортных организаций), если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, однако следует отметить, что согласно статьи 39 Приказа МВД России от 24.04.2019 № 275 дети сотрудников полиции направляются в санаторий с учетом возраста: в федеральное казенное учреждение здравоохранения «Детский санаторий «Быково» МВД России» от 7 до 14 лет включительно (ст. 39.1); в санаторий, имеющий лечебное отделение для лечения детей с родителями - от 4 до 14 лет включительно, прибывшие совместно с родителями или с лицом, сопровождающим ребенка, уполномоченным на это одним из родителей (ст. 39.2); в иные отделения санаториев - от 4 до 18 лет, прибывшие совместно с родителями или с уполномоченными сопровождающими лицами (ст. 39.3).

Исходя из изложенного, сотрудникам органов внутренних дел желающими отдыхать с детьми в возрасте до 4 лет в санаторно-курортных организациях запрещен. По нашему мнению, необходимо пересмотреть данную норму с разрешением пребывания в санаториях детей до 4 лет, так как они являются членами сотрудника органов внутренних дел, имеющих право на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях). Кроме этого, право первоочередного предоставления путевок в санаторно-курортные организации МВД России для многодетных семей и лиц, принимавших участие в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, приказами МВД России не предусмотрено.

Возможность формирования электронных листов нетрудоспособности существенно затрудняет работу медицинских организаций системы МВД России. Это связано с тем, что гражданские служащие и работники организаций системы МВД России имеют возможность обращаться за медицинской помощью, в том числе и для оказания

неотложной, в территориальные органы здравоохранения, где им и открывают электронный листок нетрудоспособности. После чего дальнейшее лечение указанные категории граждан могут проходить в медицинских организациях системы МВД России. Проблема заключается в том, что ведомственная медицина не использует и не формирует электронные листки нетрудоспособности. Таким образом, в настоящее время это является серьезной проблемой, требующей своего разрешения, поскольку именно от этого может зависеть конституционное право граждан на защиту здоровья.

Полагаем, что с учетом современных тенденций цифровизации деятельности органов публичной власти, в том числе и органов внутренних дел Российской Федерации, необходимо введение в системе ведомственной медицины такого института как электронные листки нетрудоспособности.

Следует отметить, что согласно части 1 статьи 11 «Медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение» Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотруднику предоставляется бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача, а согласно статье 21 приказа МВД России от 19.06.2009 № 464 «Об утверждении Инструкции о порядке финансового и материального обеспечения представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации в иностранных государствах» такое право ему не предоставляется, как и не указано право и порядок предоставления санаторно-курортного лечения.

Порядок прикрепления к поликлинике прописан в приказе МВД России от 24.04.2019 № 275 «Об отдельных вопросах медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также членов их семей и лиц, находящихся на их иждивении, в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации». В основе прикрепления лежит принцип территориальности – медицинское обеспечение сотруд-

ника органа внутренних дел осуществляется по месту прохождения службы.

Кроме того, сотруднику в случаях его нахождения вне постоянного места службы в связи с отпуском, командировкой и в иных случаях первичная медико-санитарная помощь, специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь оказывается в медицинской организации системы МВД России (за исключением санаторно-курортных организаций МВД России) по месту его временного пребывания.

Таким образом, сотрудники органов внутренних дел могут по общему правилу реализовывать свое право на охрану здоровья лишь через медико-санитарные части МВД России, поскольку не являются субъектами обязательного медицинского страхования и не имеют соответствующего полиса.

При этом следует отметить, что в случае необходимости оказания сотруднику полиции первичной доврачебной, первичной врачебной и первичной специализированной, а также специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи сотрудники органов внутренних дел могут обращаться в медицинские организации государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения.

По мнению отдельных авторов [1, с.116], данные нормы в значительной степени ухудшают положение сотрудников органов дел относительно других граждан [2, с.53].

Важным вопросом развития медицинской службы следует считать совершенствование правовых основ оказания медицинской помощи федеральным государственным гражданским служащим и работникам органов, организаций и подразделений МВД России.

В соответствии частями 9 и 12 статьи 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел наделен полномочиями по установлению особенностей организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в том числе при санаторно-курортном лечении, со-

трудникам, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, членам их семей и лицам, находящимся на иждивении.

В целях реализации указанных норм был принят приказ МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275, положения которого не распространяются на федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России.

Вместе с тем, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения и Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» к полномочиям МВД России относится организация и осуществление профилактических, лечебно-оздоровительных, реабилитационных и санаторно-курортных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья сотрудников органов внутренних дел, членов их семей, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России.

Нормативным правовым актом, регламентирующим социально-трудовые отношения в органах, организациях и подразделениях системы МВД России и устанавливающим общие положения о режиме труда и отдыха, условиях и охране труда, гарантиях и компенсациях федеральным государственным гражданским служащим и работникам органов, организаций и подразделений системы МВД России, является Отраслевое соглашение между Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации на 2018-2020 гг. Соглашение вступает в силу с 1 января 2018 года и действует по 31 декабря 2020 года, продлено дополнительным соглашением к Отраслевому соглашению между Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации на 2018 - 2020 годы до 31 декабря 2023 г.

Согласно подпункту 9.2.3 Соглашения МВД России обеспечивает гражданским служащим и работникам организаций системы МВД России в период их работы оказание медицинской помощи в меди-

цинских организациях системы МВД России в порядке, установленном программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Учитывая изложенное, гражданским служащим и работникам организаций системы МВД России следует гарантировать право на медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение в медицинских (в том числе санаторно-курортных) организациях системы МВД России.

Необходимость соответствия оказываемой медицинской помощи современным стандартам настоятельно требует постоянного совершенствования концепции медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

© Дизер О.А., 2024
© Степкин Р.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Миклошевич К.С. Медицинское обеспечение сотрудникам органов внутренних дел // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. - 4 (75). - 2015. - С. 116.
2. Трусов А.И. Особенности оказания медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел в России // Медицинское право. - 2020. - № 3. - С. 53.



Питерцева Елена Геннадьевна,
*заместитель начальника
медико-санитарной части МВД России
по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области -
начальник военно-врачебной комиссии*

**85 лет военно-врачебной комиссии ФКУЗ «МСЧ МВД России
по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области**

Аннотация: *Статья посвящена истории становления и развития военно-врачебной комиссии ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области». Рассматриваются её задачи, компетенция, правовые основы организации и деятельности.*

Ключевые слова: *военно-врачебная комиссия; военно-врачебная экспертиза; освидетельствование; медицинский отбор лиц, принимаемых на службу в органы внутренних дел.*

Военно-врачебная комиссия ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» является медицинским экспертно-диагностическим учреждением специального назначения системы МВД России, предназначенным для обеспечения организации и проведения военно-врачебной экспертизы в органах внутренних дел.

История военно-врачебной комиссии ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» начинается со дня издания приказа УНКВД по Ленинградской области от 26 марта 1939 года № 39, которым определено организация Врачебно-экспертной комиссии со штатной численностью 6 человек: председатель ВЭК, 3 врача, медсестра и секретарь-машинистка.

День выхода в свет данного приказа и есть та знаменательная дата, с которой военно-врачебная комиссия ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» берет свое начало.

За 85 лет своей деятельности военно-врачебная комиссия претерпела ряд организационно-структурных и штатных преобразований. Продолжает успешно работать, выполняет возложенные на нее функции по осуществлению мероприятий, связанных с комплектованием личного состава ГУ МВД России и территориальных подразделений МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

За все это время сотрудники военно-врачебной комиссии достойно справляются с возложенными на них обязанностями «врача-эксперта», который обязан быть не только научно образованным клиницистом, но и способным беспристрастно, объективно провести медицинское освидетельствование, вынести обоснованное заключение о категории годности к службе с учетом знания условий и характера службы в органах внутренних дел и, если это необходимо, дать соответствующие рекомендации.

С 1959 года медицинский отбор лиц, принимаемых на службу в органы внутренних дел и определение их годности к военной службе был возложен на созданную в ГУВД Леноблгорисполкомов окружную военно-врачебную комиссию (ОВВК), вместо существовавшей до этого времени врачебно-экспертной комиссии (ВЭК), со штатной численностью 10 человек: председатель комиссии, заместитель председателя комиссии, два врача-терапевта, врач-хирург, врач-невропатолог, врач-окулист, врач-отоларинголог, два медицинских регистратора. С 1974 года в органах внутренних дел создана система профессионального отбора на службу и в составе ОВВК организована психофизиологическая лаборатория. В последующем, в соответствии с Директивой МВД России «О создании в системе МВД психологической службы сопровождения личного состава», приказом МВД России от 22.11.1995 года № 330 психофизиологическая лаборатория была выделена из состава ОВВК с реорганизацией ее в центр психологической диагностики (ЦПД). В 1999 году на основании приказа ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15.12.1999 года № 881 ОВВК переименована в ВВК ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

На протяжении всего времени руководство военно-врачебной комиссии осуществляли высокопрофессиональные врачи. Волкова Н.Т., Семенова А.А., Иванов С.М., Арсеньев А.Н., Смородинцева Е.А., Долматова И.М.

1. Волкова Нина Тимофеевна начальник ВВК 1954-1969г.г.

2. Семенова Антонина Алексеевна, начальник ВВК 1969-1977г.г.
3. Иванов Сергей Михайлович, начальник ВВК 1977 – 1991г.г.
4. Арсеньев Александр Николаевич, начальник ВВК 1991 - 1998 г.г.
5. Смородинцева Елена Александровна, начальник ВВК 1998 – 2005 г.г.
6. Долматова Ирина Михайловна, начальник ВВК 2005-2020г.г.

В результате проведенных реорганизационных мероприятий с 2006 года военно-врачебная комиссия является структурным подразделением Медико-санитарной части по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

На сегодняшний день ВВК МСЧ (начальник – Е.Г.Питерцева, заместитель Г.Ю.Медведева), территориально располагается по адресу: ул. Цветочная, дом 6 лит А. В штате военно-врачебная комиссия ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» 28 врачебных ставок, 13 ставок среднего и младшего медицинского персонала, из которых часть аттестованных. Специалисты ВВК МСЧ постоянно повышают свой профессиональный уровень. Все врачи и медицинские сестры имеют квалификационные категории, в том числе высшую врачебную – 48%, первую – 52%. Стаж работы в военно-врачебной экспертизе свыше 10 лет у 53% врачей.

Весомый вклад в развитие военно-врачебной комиссии внесли и вносят замечательные люди, высокопрофессиональные специалисты: врач-хирург Блохина Л.Н., врач-невролог Попова Р.В., врач-невролог Спихальская В.Л., врач-невролог Гаврилов А.М., врач-хирург Серафимовская И.В., врач-терапевт Сорокина Н.А., медицинский регистратор с Кононова Н.Н., заведующий отделения заочной экспертизы Сальников В.В., врач-отоларинголог Солунина А.О..

В настоящее время военно-врачебная комиссия ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» осуществляет проведение военно-врачебной экспертизы в основу, которой положено комплектование подразделений и учреждений органов внутренних дел кадрами, годными по состоянию здоровья и физическому развитию к военной службе. ВВК ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» решает следующие задачи:

1. Организация и проведение медицинского освидетельствования граждан с целью определения категории годности к службе в органах внутренних дел в зависимости от требований к состоянию здо-

ровья по определённой должности или специальности; категории годности к поступлению на учебу в образовательные организации системы МВД России.

2. Определение причинной связи увечий и заболеваний у действующих и бывших сотрудников органов внутренних дел, а также увечий и заболеваний, приведших к смерти сотрудников.

3. Определение категории годности граждан по состоянию здоровья к военной службе, службе в органах внутренних дел на момент их увольнения с военной службы, из органов внутренних дел.

4. Определение степени тяжести травм, увечья полученных в период службы у действующих и бывших сотрудников органов внутренних дел.

5. Руководство военно-врачебной экспертизой и контроль в части, касающейся военно-врачебной экспертизы, за организацией, проведением и результатами лечебно-диагностической работы в ведомственных медицинских и военно-медицинских учреждениях, образовательных и военно-образовательных учреждениях МВД России.

6. Участие в научных разработках проблем военно-врачебной экспертизы и подготовка врачей-специалистов по военно-врачебной экспертизе.

Заключения военно-врачебной комиссии имеют решающее значение для кадровых аппаратов при комплектовании, перемещении и увольнении сотрудников, а также большое социальное значение для сотрудников в плане пенсионного обеспечения, получения страховых сумм и денежных пособий, установления причинной связи инвалидности.

Главным органом по военно-врачебной экспертизе в органах внутренних дел является Центральная военно-врачебная комиссия системы МВД России, созданная еще в 1927 году.

Военно-врачебная комиссия ФКУЗ «МСЧ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области» осуществляет контроль за деятельностью нештатной госпитальной военно-врачебной комиссий (КГ МСЧ), и нештатных временно действующих комиссий образовательных учреждений высшего профессионального образования (Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России) и Санкт-Петербургского суворовского военного училища МВД России.

Чтобы оценить качество работы ВВК МСЧ, давайте посмотрим на статистику, числа не врут!

При анализе деятельности ВВК МСЧ отмечается, что наибольшее количество освидетельствований приходилось на 1992, 1993, 1994 г.г. (соответственно: 14933 чел., 21725 чел., 24636 чел.).

Среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 7208 человек в год (2019 году – 8427 чел., 2020 году – 7452 чел., 2021 году – 7209 чел., 2022 году – 7084 чел., 2023 году – 5866 чел.). На протяжении всего времени деятельности ВВК МСЧ, в общем объеме работы преобладают поступающие на службу в органы внутренних дел:

- лица, поступающие на службу в органы внутренних дел – среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 2637 человек в год (2019 году – 2315 чел., 2020 году – 2411 чел., 2021 году – 2907 чел., 2022 году – 3247 чел., 2023 году – 2308 чел.);

- сотрудники органов внутренних дел – среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 769 человек в год (2019 году – 1348 чел., 2020 году – 770 чел., 2021 году – 674 чел., 2022 году – 524 чел., 2023 году – 531 чел.);

- граждане, поступающих в образовательные организации МВД России – среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 564 человек в год (2019 году – 698 чел., 2020 году – 551 чел., 2021 году – 553 чел., 2022 году – 459 чел., 2023 году – 563 чел.);

- установление сотрудникам органов внутренних дел причинной связи увечий (травм, ранений, контузий), заболеваний, приведших к смерти: среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 31 человек в год (2019 году – 24 чел., 2020 году – 41 чел., 2021 году – 29 чел., 2022 году – 39 чел., 2023 году – 26 чел.);

- вынесение заключений о степени тяжести увечий (травм, ранений, контузий) – среднее количество освидетельствованных за последние 5 лет составило 746 человек в год (2019 году – 744 чел., 2020 году – 668 чел., 2021 году – 725 чел., 2022 году – 811 чел., 2023 году – 783 чел.).

В современных условиях главной задачей ВВК МСЧ является работа по повышению качества военно-врачебной экспертизы, а именно проведение медицинского отбора, который подразумевает комплектование подразделений и организаций органов внутренних дел такими сотрудниками, которые могут наиболее эффективно ис-

полнять служебные обязанности, а также выполнять поставленные служебные и служебно-боевые задачи без ущерба для своего здоровья. Следует помнить, что как «театр начинается с вешалки», так и представление о службе в органах внутренних дел начинает складываться у будущих сотрудников с первых впечатлений при освидетельствовании в военно-врачебной комиссии. При этом приоритетное внимание ВВК МСЧ уделяется максимальному сохранению здоровья сотрудников при прохождении службы.

Исторический обзор развития отечественной военно-врачебной экспертизы.

Впервые в истории Российского государства экспертиза для увольнения со службы воинов в случае болезни или увечья появилась в Соборном Уложении царя Алексея Михайловича в 1646 году – в период становления сильного и централизованного государства. Однако, экспертиза, будучи военной, не являлась врачебной, так как ее осуществляли воеводы. Первое упоминание о врачебном отборе неспособных к службе военнослужащих встречается в 1714 году в период царствования Петра I.

В период Семилетней войны с Пруссией в царствование Елизаветы Петровны (1756 – 1762 гг.) прием рекрутов в армию проводился офицерами, командированными Военной Коллегией, в сомнительных по состоянию здоровья случаях привлекались медики – в основном городские лекари, что уже было закреплено соответствующими предписаниями.

Развитие медицинской науки в отношении военно-врачебной экспертизы началось только в XIX веке: к 1801 году относится первое исследование И.В. Протасова, посвященное военно-врачебной экспертизе. А в 1806 году было опубликовано первое Наставление с описанием болезней, разработанное Главным по Военной Сухопутной Медицинской части инспектором лейб-хирургом, придворным врачом Я.В. Виллие. Согласно ему, врачей стали привлекать к отбору новобранцев. В это же время появились труды Р.С. Четыркина, в которых изложены многие основы последующих и даже современных положений военно-врачебной экспертизы, разработана первая классификация степеней годности к военной службе. В дореволюционной России военно-врачебная экспертиза не выделялась как отдельная область военной медицины и была разделена между двумя ведомствами: экспертиза рекрутов проводилась Министерством внутрен-

них дел и производилась в воинских присутствиях, а экспертиза военнослужащих рядового состава проводилась Военным министерством во врачебных комиссиях при госпиталях.

После Великой Октябрьской революции военно-врачебная экспертиза изначально пользовалась нормативами и положениями, установленными для царской армии. В 1918 году нормативы царской армии были отменены. Приказами Реввоенсовета Республики ставились задачи привлечения в армию, лиц, имевших заболевания или недостатки, не препятствующие службе на тех или иных должностях.

В 1923 году начальником милиции Республики была подписана Инструкция по медицинскому освидетельствованию граждан при приеме их на службу в милицию, а также перечень болезней, препятствующих несению службы в милиции. В 1923 году постановлением ЦИК и СНК на органы военно-врачебной экспертизы была возложена обязанность выносить заключения о зависимости заболеваний и повреждений у военнослужащих, сотрудников милиции и ВЧК от условий прохождения военной службы. Указанные заключения непосредственно влияли на размер пенсии уволенных.

В 1926 году была создана врачебно-экспертная комиссия (ВЭК) УНКВД г. Москвы и Московской области. 4 октября 1927 года была образована Центральная врачебно-контрольная комиссия при санчасти ОГПУ СССР.

С 1931 года санчастях территориальных органов ОГПУ стали создаваться амбулатории и военно-контрольные комиссии для освидетельствования работников милиции. Были объявлены «Расписание болезней и телесных недостатков, препятствующих службе в милиции», и порядок медицинского освидетельствования работников милиции.

Спорные вопросы о годности к службе и причинной связи заболеваний и повреждений с условиями прохождения службы разрешала Центральная врачебная комиссия при Главном управлении Рабоче-крестьянской милиции, решение которой считалось окончательным.

В 1951 году впервые появились нормативные документы: «Положение о Центральной военно-экспертной комиссии МВД СССР», «Положение о военно-экспертных комиссиях МВД-УМВД СССР», а также «Инструкция врачебно-экспертным комиссиям о порядке медицинского освидетельствования вновь поступающих в органы МВД» и «Расписание болезней и физических недостатков, препят-

ствующих службе в органах МВД». В «Инструкции» впервые подробно была определена цель освидетельствования врачебно-экспертными комиссиями (ВЭК) различных контингентов, разработаны формы экспертной медицинской документации. На ВЭК было возложено вынесение заключений: о годности к работе в МВД вновь поступающих в конкретных должностях МВД-УВД; о годности сотрудников по состоянию здоровья к дальнейшей службе в МВД в конкретных должностях МВД-УМВД СССР. Одновременно возлагалась функция вынесения заключения о степени трудоспособности или наличии одной из групп инвалидности у сотрудников, увольняемых из МВД. До 1959 года определение группы и причины инвалидности перед увольнением сотрудников и пенсионеров МВД проводилось ВЭК МВД-УМВД СССР.

До 1968 года штатными комиссиями являлись только ЦВВК МВД РСФСР и две окружные ВВК ГУВД гг. Москвы и Ленинграда. Штаты этих комиссий не превышали в общей сложности 20 человек. С 1968 года стала складываться современная стройная система военно-врачебной экспертизы в органах внутренних дел. В штаты поликлиник МВД, ГУВД, УВД стали вводиться должности врачей-экспертов, продолжали совершенствоваться организационные и правовые вопросы военно-врачебной экспертизы. Были разработаны «Положение о военно-врачебной экспертизе и медицинском освидетельствовании в органах и войсках МООП (далее МВД) СССР», «Расписание болезней и физических недостатков, препятствующих службе в органах «МООП» и перечень медицинских противопоказаний, определен порядок оформления постановления военно-врачебных комиссий.

В последующие годы с развитием экспертизы продолжали совершенствоваться нормативные и правовые документы.

© Питерцева Е.Г., 2024



Быков Кирилл Владимирович,
начальник УМВД России по Петроградскому району
г. Санкт-Петербурга

Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами МВД России на районном уровне

Аннотация: *в статье исследуются особенности реализации правоохранительной функции территориального органа МВД России на районном уровне, указывается на наличие проблемы при совместном осуществлении правоохранительных функций с другими государственными структурами. Автором указывается на необходимость развития и разработки механизмов взаимодействия при совместном осуществлении профессиональных обязанностей.*

Ключевые слова: *территориальный орган МВД России на районном уровне, правоохранительная функция, организация деятельности полиции, оперативно-профилактические мероприятия, административная деятельность полиции.*

Территориальные органы полиции на районном уровне как первичные органы являются базовым органом правоохранительной системы, на которую завязана реализация множество направлений правоохранительной функции, а МВД России в целом по реализации правоохранительной функции - органом общей компетенции.

В качестве исключения можно добавить, что взаимодействие на действительно равных условиях органы внутренних дел осуществляют с учреждениями системы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), которые самостоятельно и в полной мере реализовывают свою часть правоохранительной функции. МЧС России наделена полным циклом полномочий по реализации своих функций и взаимодействует как полноценный субъект. В рамках взаимодействия закреплена обязанность полиции содействовать при чрезвычайных ситуациях бесперебойной ра-

боте спасательных служб (подпункт 7 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»).

В определенных случаях осуществлению успешного и полноценного взаимодействия затрудняет имеющееся дублирование функций, закрепленных за конкретными субъектами.

Так, например, пунктом 16 части 1 статьи 9 Федерального закона от 03 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на данный орган возложено полномочие контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Полиция в соответствии с подпунктом 21 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» участвует в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан; в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику.

Таким образом, полиция остается органом, который перекрывает в определенных случаях возложенную на лицензионно-разрешительную систему войск национальной гвардии Российской Федерации функцию. В этой связи, В.П. Еферин отмечает, что «требуется юридического (правового) разъяснения вопрос об организации взаимодействия между сторонами, одна из которых обязана, а вторая имеет полномочия» [1, с. 109].

Отсюда возникает вопрос, необходимо ли такое обязательное, закрепленное в нормативных правовых актах взаимодействие с другими органами или это лишь избыточная нагрузка на подразделения и личный состав полиции, осуществление дополнительных отчетов, участие в совещаниях и других мероприятиях?

За ответом на этот вопрос можно обратиться к авторам комментария ФЗ «О полиции» относительно этой нормы, которые справед-

ливо отмечают, что «комментируемая норма возлагает на полицию обязанность оказания содействия различным органам и должностным лицам, иным участникам правоотношений, в той или иной степени задействованным в процессе осуществления государственной власти и местного самоуправления, формируя тем самым одно из важных правовых средств обеспечения их эффективной деятельности» [2, с. 117].

Еще одна цитата из этого комментария показывает масштаб этого содействия: «содержание содействия может быть различным - от предоставления соответствующей информации до обеспечения охраны и защиты прав таких субъектов от противоправных посягательств. Его формы и объем определяются как Законом о полиции, так и отраслевым законодательством, регламентирующим статус упомянутых органов и должностных лиц» [2, с. 119].

Данная норма демонстрирует подчиненный характер такого содействия со стороны полиции, закрепляет один из видов предназначения полиции, закрепленных в пункте 3 статьи 1 ФЗ «О полиции».

Целесообразно рассмотреть и другую сторону взаимодействия, в которой иные субъекты реализации правоохранительной функции обязаны оказывать содействие органам полиции на районном уровне. При этом имеются негативные примеры, как, например, трудности, возникающие при помещении беспризорных детей, доставленных в территориальные отделы полиции УМВД России по району г. Санкт-Петербурга в социальные учреждения, в связи с невозможностью передачи законным представителям.

Так, в один из дней 2023 года в дежурную часть 43 отдела полиции УМВД России по району г. Санкт-Петербурга была доставлена малолетняя ФИО, 2016 г.р., которая находилась в социально опасном положении, без надзора родителей. Передать малолетнюю законным представителям не представилось возможным. При решении вопроса о помещении ребенка в социально-защитное учреждение состоялся телефонный разговор с представителями СПб ГБУСО социальный приют для несовершеннолетних «Транзит», СПб ГБУЗ ДГБ № 5, СПб ГБУЗ «Психоневрологический дом ребенка № 6», в ходе которых была предоставлена информация об отсутствии свободных мест для детей и невозможности принятия на временное проживание указанной беспризорной. Тогда в тот же день с целью осмотра ребенка была вызвана бригада скорой помощи, работники которой госпитализировали

ребенка в ДГБ № 2 по медицинским показаниям. Однако в случае отсутствия у ребенка медицинских показаний для госпитализации, вопрос о его помещении остался бы нерешенным.

Наблюдается ряд проблем взаимодействия полиции и иных субъектов реализации правоохранительной функции и по обеспечению общественного порядка.

Как считает И. В. Иваньков, в сфере охраны общественного порядка первоочередной проблемой, требующей изучения, является взаимодействие полиции с органами государственной власти. Автор отмечает, что основная сложность заключается в отсутствии эффективного механизма для реализации данной функции, объясняя это формальным подходом органов местного самоуправления к вопросам охраны общественного порядка и сведением взаимодействия к общественному контролю государственных органов над деятельностью органов внутренних дел, что не соответствует потребностям в условиях сокращения численности строевых подразделений полиции [3, с. 30].

Органы местного самоуправления наряду с государственными органами обязаны участвовать в реализации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Обозначенные общественные отношения регулируются федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Нормами данного закона определен порядок организации и проведения публичного мероприятия, в том числе вопросы, регулирующие взаимодействие районных органов власти по обеспечению в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия. Органы местного самоуправления, на территории которых проводится санкционированное публичное мероприятие, осуществляют совместно с районными органами внутренних дел функцию мониторинга за ходом проведения этого мероприятия.

Казалось бы, несмотря на возложенную на организатора обязанность обеспечить охрану общественного порядка и безопасность, эта обязанность осуществляется совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел и органом исполнительной власти

субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (подпункт 5 пункта 1 статьи 12 названного закона).

Следует также сделать вывод, что при всей своей значимости взаимодействие органов полиции районного уровня с другими субъектами реализации правоохранительной функции не носит характер деятельности полноценных и равноправных субъектов, не соблюдается принцип паритетности и координации интересов. Данная ситуация сложилась по той причине, что территориальные органы полиции наделены самым широким и непосредственным кругом полномочий по реализации правоохранительной функции, являются его основным исполнителем.

Координационная роль органов местного и регионального уровня исполнительной власти также не решает в полной мере соблюдения принципа обеспеченности ресурсами: реальные силы, непосредственно участвующие в обеспечении общественного порядка недостаточны, наблюдается дефицит материальных, людских, организационных и иных ресурсов.

Таким образом, как никогда актуальна проблема разработки дальнейшего взаимодействия при осуществлении правоохранительных функций совместно с другими государственными структурами, продумывания определенного механизма оказания помощи при осуществлении профессиональной деятельности.

© Быков К.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Еферин, В. П. Организация взаимодействия МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России / В. П. Еферин // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2017. – № 2(42). – С. 105-109.;
2. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) [Текст] / Ю. Е. Аврутин [и др.]. - Москва: Проспект, 2011. – 352 с.;
3. Иваньков И. В. Взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: состояние и перспективы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. Вып. 2 (24). С. 30-36.



Мильшин Юрий Николаевич,
*профессор кафедры информационного права и
цифровых технологий
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, профессор*

Некоторые вопросы оптимизации управленческой деятельности в органах внутренних дел

Аннотация: *в статье проанализированы актуальные вопросы, касающиеся оптимизации управленческой деятельности органов внутренних дел. Автором обозначены проблемные аспекты проведения кадрово-профессиональной, структурной и правовой оптимизации. Предложены пути решения проблем, позволяющие более действенно и эффективно решать установленные задачи и функции.*

Ключевые слова: *оптимизация, органы внутренних дел, управленческая деятельность, взаимодействие, задачи, функции.*

Создание условий для нормальной жизнедеятельности граждан, обеспечение гарантий реализации прав и свобод возможно лишь при качественном правовом регулировании в управленческой деятельности во всех сферах нашего общества. Ключевая роль в защите прав граждан отводится органам внутренних дел, которые призваны обеспечить защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, охранять общественный порядок и общественную безопасность. Причем данное ведомство может действенно осуществлять реализацию указанных задач в тесном взаимодействии со всеми органами власти и институтами гражданского общества.

В современный период органы внутренних дел столкнулись с ростом киберпреступности, распространения незаконного контента и фейковых новостей. Для эффективного ответа современным вызовам необходимо проведение оптимизации управленческой деятельности органов внутренних дел. Под оптимизацией управленческой деятельности в рассматриваемом ведомстве следует понимать выбор наилучших вариантов решения задач с использованием современных

технологий, позволяющих с учетом заданных параметров более эффективно решать поставленные задачи и функции.

Важным направлением является кадрово-профессиональная оптимизация. По данным МВД РФ некомплект в органах внутренних дел в 2023 году составил 105 тысяч должностей [1]. Такая ситуация обусловлена как внешними, так и внутренними факторами. К первым можно отнести: изменение системы ценностных ориентаций у молодого поколения; негативный имидж полиции в обществе; появление новых (менее затратных) возможностей для получения дохода. Ко второй группе можно отнести: высокую текучесть кадров; наличие несовершенных критериев оценки деятельности сотрудников; режим службы; повышенные требования.

В современный период система органов внутренних дел остро нуждается в создании этического климата на службе, который включает в себя совокупность ценностей, установок и стереотипов поведения, умения сотрудников на практике применять антикоррупционные механизмы. Данный вопрос играет весьма важную роль в совершенствовании полицейской деятельности, поскольку это определяет качество выполнения сотрудниками своих должностных обязанностей в соответствии с публичными интересами. К сожалению, в настоящее время в органах внутренних дел превалирует коррупционно-бюрократический стиль мышления, который в первую очередь ориентирует сотрудников полиции на реализацию личных интересов, а не интересов государства.

Профессор Протасов В.Н. справедливо отмечает, что «в процессе бюрократизации властный субъект перестает в своей профессиональной деятельности ориентироваться на ту цель, для которой он создан, и начинает работать на сохранение и упрочение своего статуса, учитывая в первую очередь свои собственные интересы» [2, с.56]. Такое положение не побуждает сотрудников действовать максимально эффективно в целях реализации национальных интересов, поскольку они вступают в конфликт с личностными интересами.

Наличие столь высокого некомплекта среди личного состава показывает, что Министерство внутренних дел самостоятельно не сможет решить данную проблему. Для выполнения столь сложной задачи нужна политическая воля высших органов государственной власти.

При сложившейся нагрузке сотрудники полиции при всем своем желании не готовы качественно решать служебные задачи. Более того, они становятся весьма уязвимы и зависимы от руководства, кото-

рое в любой момент может привлечь их к дисциплинарной ответственности. По ряду субъектов некомплект по службе участковых уполномоченных составляет 19 процентов, по патрульно-постовой службе 30 процентов. На протяжении десятилетий МВД РФ предпринимались различные меры стимулирующего характера для повышения статуса участкового уполномоченного полиции, но, к сожалению, создать «Анискиных» не удалось. Практика показывает, что лица, окончившие ведомственные вузы и получившие распределение в службу участковых уполномоченных, с первых дней настроены перевестись в другие структурные подразделения. Данное положение обусловлено большим объемом задач и функций, возложенных на рассматриваемую службу, а также увеличивающейся отчетной документацией.

Думается, что одной из действенных мер, которая позволит повысить статус участкового уполномоченного, является предоставление служебного жилья, которое при определенной выслуге (например, 20 лет службы) может перейти в собственность сотрудника.

Очевидно, что эффективность работы оперативных служб зависит от времени работы на соответствующей зоне, поскольку сотрудники только после определенного периода начинают владеть оперативной обстановкой и могут установить действенное взаимодействие с населением, проживающим на соответствующем участке.

Негативно отражается на деятельности полицейских подразделений существующая «палочная» система показателей, которые ежегодно должны увеличиваться по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. А ведь одним из направлений деятельности полиции является предупреждение правонарушений и преступлений. Однако руководство не спрашивает у сотрудников, сколько проведено профилактических мероприятий. Приоритетным является выявление правонарушений и преступлений. Существующая практика отрицательно сказывается на отношении общества к органам внутренних дел, в частности, препятствует установлению доверительных отношений сотрудников с населением.

Важным инструментом укрепления кадрового ядра в органах внутренних дел является институт наставничества. Наставник назначается из числа опытных сотрудников и прикрепляется к назначенному на должность сотруднику. Практика показывает, что наставничество никак не стимулируется и носит формальный характер. Было бы целесообразным устанавливать наставникам нагрузку в меньшем

объеме, чтобы они имели возможность более серьезно заниматься обучением начинающих сотрудников. Совершенствование института наставничества позитивно отразится на компетентности молодых сотрудников, позволит им быстрее акклиматизироваться в коллективе и в конечном итоге даст импульс их мотивационной деятельности.

На текучесть кадров в определенной степени влияет действующая система присвоения специальных званий. По каждой должности имеется потолок в получении специального звания. Например, участковый уполномоченный полиции по соответствующей должности может дослужиться до капитана. Старшим участковым уполномоченным его не могут назначить, поскольку эта должность укомплектована, и данный сотрудник начинает искать более высокую должность по предельному специальному званию в другой службе. Такое положение негативно отражается на уровне компетентности сотрудников.

Проводимая оптимизация в органах внутренних дел зачастую сводится к сокращению штатной численности сотрудников без функционального изменения соответствующих структур, в результате чего существующий объем функций и задач решается меньшим количеством личного состава.

Следующим направлением следует выделить структурную оптимизацию (совершенствование системы и структуры органов внутренних дел), суть которой сводится к устранению дублирующих функций структурных подразделений органов внутренних дел. Создание строго определённого количества соответствующих структур и грамотное распределение компетенций между ними позволит высвободить бюрократические ресурсы, снизить расходы на деятельность структурных подразделений с дублирующими полномочиями, а также повысить общее качество управленческой деятельности за счёт создания более эффективной системы взаимодействия между структурными подразделениями органов внутренних дел [3, с.11].

Следует отметить, что при установлении штатной численности структурных подразделений органов внутренних дел необходимо учитывать реальную возможность для действенного осуществления задач и функций с учетом заданных параметров.

Правовая оптимизация (совершенствование правового регулирования) позволит установить определенные параметры функционирования органов внутренних дел: принципы административной деятельности; систему ведомственного контроля; закрепить пределы административной деятельности; создать организационно-технические

условия, способствующие более качественной управленческой деятельности со стороны аппарата МВД.

Министерство внутренних дел определяет основные направления развития политики в соответствующей сфере через нормативно-правовое регулирование. Следует отметить, что ведомственное правотворчество должно быть строго регламентировано, поскольку именно издание различных ведомственных приказов, инструкций является тем инструментом, который превращает субъект управления в субъект политики.

Органы внутренних дел должны постоянно совершенствовать формы и методы взаимодействия со всеми органами публичной власти и общественными структурами. В настоящее время при каждом территориальном органе сформированы общественные советы. Однако, деятельность данных субъектов не имеет надежной системы гарантий независимости [4, с.139], поскольку территориальные органы оказывают реальное влияние на субъектный состав рассматриваемых советов. Практика показывает, что членами общественных советов при органах внутренних дел зачастую являются ангажированные властью лица.

Сложившаяся практика не позволяет действенно реагировать общественным структурам на нарушение законности в деятельности полиции. Причем далеко не все члены общественных советов обладают необходимой компетенцией по вопросам правоохранительной деятельности. Полагаю, что в современных условиях следует «выращивать» будущих членов общественных структур, которые в перспективе могли бы эффективно осуществлять установленные полномочия. Было бы целесообразно проработать механизм независимой системы подготовки и аттестации кандидатов в состав общественных советов.

Оптимизация управленческой деятельности в органах внутренних дел должна сопровождаться созданием правовых, организационных, материально-технических и цифровых условий. Это позволит более эффективно решать установленные задачи и функции.

© Мильшин Ю.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. МВД критически не хватает личного состава, заявил Колокольцев // РИА НОВОСТИ, 2023. URL: <https://ria.ru/20230810/mvd-1889293603.html> (дата обращения 14.01.2024).
2. Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // Государство и право. – 2017. – № 10. – С. 55-57.
3. Кравченко А.Г. Концептуальные основания социальной эффективности исполнительной власти России: технологии оптимизации // Философия права. – 2012. – №1 (50). – С.11.
4. Евсиков К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2017. № 4. – С.139-151.



Шукюров Шахин Тейюб оглы,
*доцент кафедры Административной деятельности ОВД
Академии Полиции МВД Азербайджанской Республики,
доктор философии по праву, доцент*

**Перспективы совершенствования
административного законодательства,
регламентирующего деятельность органов внутренних дел**

Аннотация: *в научной статье автор рассматривает и анализирует значение административного законодательства, на основе теоретических подходов с позиций административного права, как с научной, так и с дисциплинарной точки зрения. Автор обращается к структурному содержанию административного законодательства, к управленческим навыкам, деятельности органов исполнительной власти, конституционным правовым нормам, взаимосвязи с другими видами законодательства. В научной статье автором рассматриваются правовые основы, регулирующие деятельность органов внутренних дел в области общественных отношений на основе конституционного, административного законодательства. В заключение научной статьи автором выдвигается ряд предложений по совершенствованию рассматриваемой темы.*

Ключевые слова: *административное законодательство, административное право, наука административного права, нормативно-правовые акты, конституционные нормы, административно-правовые нормы, органы внутренних дел.*

Административное законодательство — самая актуальная и динамичная отрасль законодательства. Общий вектор ее развития на ближайшую перспективу видится в обеспечении системности, гармонизации и расширении предметов регулирования, что позволит оптимально сочетать в государственном управлении программно-целевой и стратегический методы. При этом первоочередное значение имеют преодоление узкого практицизма, ориентированности на решение сиюминутных, сугубо тактических задач и переход к реализации со-

циальных технологий «конструирования будущего» на основе использования долгосрочных и сверхдолгосрочных прогнозных документов. [6, с.35-36]

Административное законодательство непосредственно ссылается и обосновывается, а также исходит из норм административно-правовой науки.

Чуряев А.В. особо указал о том, что: «Как известно, основным предназначением любой науки является создание условий для максимально комфортной жизни и деятельности людей. В связи с этим целью административно-правовой науки следует признать обоснование оптимальных юридических конструкций и правовых норм, способствующих максимальному соблюдению прав и интересов граждан, общества и государства. [1,с.7]

Административное законодательство невозможно без управленческих навыков, которое основывается на базе административного права.

Штатина М.А. отметила, что: «Административное право и наука публичного управления развиваются в тесной взаимосвязи и, сопрягаясь, обогащают друг друга. При этом каждая из них решает собственные задачи. Если наука управления стремится обеспечить целесообразность и эффективность управленческих действий, то административное право нацелено прежде всего на защиту публичных и частных интересов от произвола со стороны представителей публичной власти. [2, с.30]

Административное законодательство, будучи базовым структурным элементом системы российского законодательства, представляет собой историческое явление, которое призвано юридически регулировать, повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения, а также отражать публично-правовые, то есть государственные и общественные, интересы в различных сферах жизни российского общества. [6, с.34]

Чуряев А.В также обратился к тому, что: «Административно-правовая наука должна, как минимум, оказывать помощь и содействие законодателю при разработке нормативных правовых актов, а как максимум,—служить основным ориентиром в такой законотворческой деятельности». [1,с.7]

Штатина М.А. уделила внимание, тому что: «На современном этапе цивилизационного развития меняются оценки отдельных ин-

ституты, отраслей, а также системы и самого направления развития административного права. В связи с этим каждая страна, неизбежно включаясь в общий быстрое течение перемен, по-своему решает вопросы обеспечения баланса между правовым и неправовым регулированием сферы публичного управления». [2, с.31]

Ломакина В.Ф. обосновала, что: «Эффективность деятельности органов исполнительной власти во многих случаях зависит от четкого правового регламентирования организации и функционирования этих органов как внутри их системы, так и за ее пределами во взаимодействии с гражданами и другими участниками административно-процессуальных отношений. В связи с этим особое значение приобретает создание действенного правового механизма обеспечения реализации административно-правовых норм, а также норм ряда других отраслей права, органами исполнительной власти. Одним из приоритетных и сравнительно новых направлений в решении этого вопроса является разработка и внедрение в практическую деятельность указанных органов административных регламентов». [3, с.85]

Административное законодательство в силу своего назначения и той роли, которую оно играет в обеспечении правопорядка в стране, является самой крупной фундаментальной отраслью российского законодательства. [6, с.38]

В связи с рассмотрением и анализа данного вопроса хотелось бы обратиться к законодательству ряда государств-участников СНГ по различным направлениям деятельности органов внутренних дел.

Федчук И.Л. указала о том, что: «Законодательство Республики Беларусь, регламентирующее деятельность органов внутренних дел по противодействию насилию в семье, является неоднородным и включает нормы различных отраслей права. В силу этого по содержанию нормативно-правовую основу составляют все без исключения отрасли права. Так, основные начала правового регулирования противодействия насилию в семье установлены Конституцией Республики Беларусь, в которой закреплены основополагающие принципы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, функционирования государственных и общественных институтов. Знание всей совокупности конституционных прав и свобод позволяет выделить из их сферы те, которые имеют наибольшее отношение к оптимальному функционированию семейно-бытовых отношений, то есть прямым образом обеспечивают жизнь, здоровье, неприкосновенность и достоинство личности». [4]

Административное законодательство является предметом изучения науки административного права, которая по сложности и масштабу исследуемого предмета может отдаленно сравниться разве что с наукой гражданского права. [6, с.39]

Федчук И.Л. ссылаясь на то, что: «Конституционные нормы выступают наивысшей формой воплощения воли народа, юридически значимой формой, устанавливающей цели и принципы организации и жизнедеятельности общества. Задачи государства, закрепленные в Конституции, являются определяющими для выработки целей и задач противодействия правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений. Помимо этого, конституционные нормы служат юридической базой для текущего законодательства и правотворчества в сфере семейно-бытовых отношений, так как они характеризуются наибольшей стабильностью в регулировании общественных отношений». [4]

Сартаева Н.А. определила, что: «Особую значимость заявленная тема приобретает в свете долговременной установки, выраженной в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. В ней отмечено, что «за годы независимости Казахстана сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая требованиям демократического и правового государства. Также в этом документе определены главные задачи органов внутренних дел, ими, согласно Концепции, «являются охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьба с преступлениями против личности, собственности и другими общеуголовными преступлениями». [5]

Федчук И.Л. обратился к тому что: «Реализация норм Кодекса Республики Беларусь о браке и семье способствует предупреждению значительного круга правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Устранению обстоятельств, способствующих неблагоприятному нравственному формированию личности в семье, способствует применение в крайне острых ситуациях таких мер, как лишение родительских прав, отобрание ребенка без лишения родительских прав. [4]

Сартаева Н.А. указала: «Следует отметить, что, воплотив типичные черты правоохранительной деятельности и управления ею, органы внутренних дел в то же время содержат массу специфичных черт. В этой связи, полагаем, что при реализации направлений дальнейшего развития органов внутренних дел, определенных в Концепции, следует учитывать вышеназванные особенности. Кроме того, они

должны найти свое отражение и в форме соответствующих правовых новелл, поскольку совершенствование законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел, является важной базовой составляющей Концепции. [5]

Федчук И.Л. проводя сравнение, отметила, что: «В отличие от Уголовного кодекса Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях в части 2 статьи 9.1 предусматривает административную ответственность за нанесение побоев, не повлекших причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершенные в отношении близкого родственника либо члена семьи. Кроме того, как совершенные на почве неприязненных взаимоотношений (конфликтов) между членами семьи могут быть учтены административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 9.1, статьями 9.3 и 17.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Специальную нормативно-правовую основу регулирования общественных отношений в сфере семейно-бытовых отношений составляют нормы административного права. [4]

Сартаева Н.А. рассмотрела: «Общеизвестно, что эффективность той или иной системы, в том числе и социальной, зависит от уровня взаимодействия входящих в нее элементов. В настоящее время правовую основу деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан, в соответствии со статьей 9 Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» составляют Конституция РК, указанный закон и иные нормативные правовые акты. [5]

Федчук И.Л. обосновал, что: «Основным нормативным правовым актом в области профилактики правонарушений является Закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений». Именно он призван обеспечить законность и эффективность предупреждения преступлений и административных правонарушений, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений. В статье 17 данного Закона определены основные профилактические мероприятия, направленные на предупреждение домашнего насилия. [4]

Сартаева Н.А. указала о том, что: «В соответствии со статьей 1 «Статус органов внутренних дел» Закона РК «Об органах внутренних дел», органы внутренних дел являются специальными государственными органами, осуществляющими в соответствии с законодательством РК дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, а также исполнительные и распорядитель-

ные функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства. [5]

Федчук И.Л. указал, что: «Принятие Закона Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» позволило осуществлять предупредительную деятельность не беспорядочно, как это было ранее, а в тесной связи с единой общегосударственной программой борьбы с преступностью. [4]

Коляго В.В. уделил внимание тому, что: «Профилактика правонарушений является важным средством обеспечения жизнедеятельности государства, способным во многом предопределять его эффективное функционирование. В связи с этим существенное значение приобретает детальное административно-правовое регулирование рассматриваемой сферы общественных отношений как в целях недопущения необоснованного ограничения прав и свобод граждан со стороны субъектов профилактики правонарушений, так и повышения эффективности профилактической деятельности при условии обеспечения баланса публичных интересов с частными, обоснованности, интенсивности ограничения прав и свобод граждан, к которым будут применяться данные меры». [7]

Федчук И.Л. отметил, что: «Закон от 17 июля 2007 года «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» касается общих вопросов борьбы с правонарушениями и правовой организации деятельности органов внутренних дел, в том числе применения ОВД мер административного принуждения во всех сферах жизнедеятельности, куда входит и сфера семейно-бытовых отношений.

Пьянство является одной из основных причин и условий совершения насилия в семье. В связи с этим правовую основу противодействия пьянству, а соответственно, и домашнему насилию, составляет также Закон от 4 января 2010 года «О порядке и условиях направления граждан в лечебно-трудовые профилактории и условиях нахождения в них», который регулирует отношения, связанные с установлением оснований для направления граждан в лечебно-трудовые профилактории для их принудительной изоляции и медико-социальной реадaptации с обязательным привлечением к труду; порядок организации деятельности лечебно-трудовых профилакториев и др.». [4]

Коляго В.В. ссылался на то что: «В настоящее время в Республике Беларусь приобретают особую актуальность вопросы повышения эффективности деятельности субъектов по профилактике правонарушений с учетом уровня развития общественных отношений в данной сфере и регулирующего их отечественного законодательства». [7]

Федчук И.Л. указал о том, что: «Следующими в иерархии правовых актов после законов и актов Президента Республики Беларусь стоят правовые акты Правительства Республики Беларусь, содержание которых в решающей мере определяется объемом и характером его компетенции. Важнейшими из них являются базовые нормативные правовые акты длительного действия — прогнозы, программы, концепции, основные направления развития. В иерархию правовых актов, регулирующих вопросы противодействия насилию в семье, входят также нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления (ведомственные акты), являющиеся важнейшим средством отраслевого управления. На ведомственном уровне вопросам профилактики домашнего насилия уделено внимание в приказе Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 24 января 2012 года № 20, которым утверждена Инструкция по организации деятельности участкового инспектора милиции. [4]

Федчук И.Л. ссылался на то что: «Между тем в документах Организации Объединенных Наций указывается на необходимость принятия специального закона, посвященного предотвращению домашнего насилия, предусматривающего разно отраслевые меры в совокупности. Впервые идея Закона «О предотвращении домашнего насилия» была высказана ведущим исследователем проблем бытовой преступности, основателем семейной криминологии профессором Д.А.Шестаковым, который в 1996 году сформулировал предложение о принятии такого Закона и представил проект Федерального закона Российской Федерации «О предотвращении домашнего насилия». [4]

Завершая и подытоживая научную статью на тему: «Перспективы совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел» хотелось бы выдвинуть ряд предложений по развитию этого направления

Отметим, что:

- необходимо уделить особое внимание компетентным и заинтересованным лицам в теоретическом, правовом и практическом контексте административному законодательству, которое занимает осо-

бенное и более распространенное правовое положение среди других областей законодательства;

- оптимально приоритетно усовершенствовать условия и возможности для развития исполнительно-распределительной, нормотворческой и правоприменительной деятельности в целях реализации норм административного законодательства;

- актуально создать условия для развития предпосылок административного законодательства наиболее приоритетного направления в практической деятельности органов внутренних дел;

- юридически важно усилить институт взаимодействия и сотрудничества соответствующих органов на стыке исполнения полномочий по реализации конституционных норм в рамках административного законодательства;

- законодательно важно более расширить границы и полномочия действия норм административного законодательства в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, необходимой профилактики и смягчения норм уголовного законодательства.

© Шукюров Ш.Т., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Чуряев А.В., Академия ФСО России, канд. юрид. наук, Доцент. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства. Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей. /Отв. ред. М.А.Штатина. — М.: РГУП, 2017. — 280 с.

2. Штатина М.А., РГУП, Российский университет дружбы народов, канд. юрид. наук, доцент. Парадигмы государственного управления и развитие административного права. Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей. /Отв. ред. М.А.Штатина. — М.: РГУП, 2017. — 280 с.

3. Ломакина В.Ф., РГУП, Институт государства и права РАН, канд. юрид. наук, доцент. Административные регламенты органов исполнительной власти: правовые основы их разработки и внедрения. Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей / Отв. ред. М.А.Штатина. — М.: РГУП, 2017. — 280 с.

4. Федчук И.Л., Проблемы и перспективы развития законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел по

противодействию насилия в семье». Кандидат юридических наук, доцент, vanyaafedchuk@yandex.ru Кафедра административной деятельности органов внутренних дел; Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь. <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-i-perspektivy-razvitiya-zakonodatelstva-reglamentiruyuschego-deyatelnost-organov-vnutrennih-del-po-protivodeystviyu> .

5. Сартаева Н.А., Главный научный сотрудник Института законодательства РК, д.ю.н., профессор. К вопросу совершенствования законодательства о деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан (по материалам фундаментального исследования «Актуальные проблемы совершенствования организационно-правовой основы деятельности системы правоохранительных органов Республики Казахстан») 229-245 с. Совершенствование законодательства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Материалы Международной научно-практической конференции от 19 ноября 2010 года. I том. <https://online.zakon.kz/m/amp/download/31251078> .

6. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография/А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.]; отв.ред.А.Ф. Ноздрачев. — М.:Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2018. — 496 с. Введение к постановке проблемы модернизации российского административного законодательства. 34-60 с.

7. Коляго В.В., «Административно-правовое регулирование профилактики правонарушений в Республике Беларусь». кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь. <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoe-regulirovanie-profilaktiki-pravonarusheniy-v-respublike-belarus> .



Крупина Марина Александровна,
*старший преподаватель
кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

**Административно-правовые аспекты
модернизации ведомственной правовой статистики
в органах внутренних дел**

Аннотация: *обозначены основные административно-правовые аспекты становления правовой статистики. Акцентируется внимание на взаимосвязи процесса управления и информационного обеспечения. Освещены проблемные вопросы порядка эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (Сервис ВПС). Обращено внимание на необходимость постоянного мониторинга процесса модернизации имеющихся информационных ресурсов и создания новых.*

Ключевые слова: *управление, ведомственная правовая статистика, единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, информационные ресурсы, информационное обеспечение.*

Эффективное управление в социальной сфере напрямую зависит от информации. Под информацией понимаются сведения об объекте управления, явлениях внешней среды, их параметрах, свойствах и состоянии на конкретный момент времени. Информация является предметом управленческого труда, средством обоснования управленческих решений, без которых процесс воздействия управляющей подсистемы на управляемую и их взаимодействие невозможен. В этом смысле информация выступает основополагающей базой процесса управления.

«Термин «статистика» произошел от латинского слова «статус» (status), что означает «определенное положение вещей», «состояние». Впервые этот термин был введен Г. Ахенвалем¹ и первоначально употреблялся в значении слова «государствоведение».

Статистика имеет многовековую историю. Потребность в статистической практике появилась с образованием государств. По мере усложнения общественной жизни круг учитываемых явлений расширялся [1]». Стала очевидной необходимость массового статистического исследования большого числа факторов для того, чтобы описать общественные явления и определить причины, их вызвавшие. Статистическая наука складывалась в результате теоретического осмысления, накопленных человечеством учетно-статистических данных, обусловленных потребностями управления жизнью общества. Эти процессы затронули и правовую статистику².

Социальное управления неразрывно связано с информационным обеспечением как на государственном уровне, так и системе органов внутренних дел, в частности.

Информация позволяет эффективно осуществлять такие управленческие функции как учет, анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование и контроль.

Контроль на современном этапе не ограничивается сопоставлением требований нормативно-правовых документов и фактического положения дел. В эпоху всеобщей цифровизации особую значимость приобретают технические решения, позволяющие оперативно работать с большим объемом информации, что значительно расширяет возможности оценки деятельности полиции.

Вопрос об определении критериев оценки деятельности полиции не перестает быть актуальным на протяжении длительного времени, включая дореформенный и современный периоды.

В целях совершенствования оперативно - служебной деятельности территориальных органов МВД России, а также концентрации усилий личного состава на достижение результатов своей деятельно-

¹ Готфрид Ахенваль (1719-1772) — немецкий философ, статистик, экономист, педагог, историк, юрист и один из основоположников статистики.

² Правовая статистика – прикладная юридическая дисциплина, изучающая количественные показатели деятельности государственных органов в сфере уголовного, административного, гражданского и арбитражного права; состояние, структуру и динамику деликтов и преступлений и их детерминанты; другие морально-правовые вопросы, связанные с нормальным и девиантным (отклоняющимся от нормы) поведением.

сти 31 декабря 2013 г. был принят приказ МВД России № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Приказом утверждена Инструкция, регламентирующая порядок оценки деятельности управлений МВД РФ, методика оценки деятельности управлений МВД РФ и показатели ведомственных и вневедомственных оценок деятельности органов внутренних дел.

«Вневедомственная оценка основывается на использовании, прежде всего, социологической информации, отражающей мнение населения о деятельности полиции.

Ведомственная оценка деятельности полиции включает в себя экспертную оценку, которую осуществляют органы МВД по различным направлениям деятельности и оценку результатов деятельности территориального органа МВД РФ по статистическим показателям. К статистическим показателям относятся: предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений, обеспечение правопорядка в общественных местах и т.д. С целью мониторинга оперативно - служебной деятельности расчет статистической оценки проводится ежемесячно [2]».

Этим не ограничиваются возможности использования правовой статистики. Аналитическая деятельность значимое направление служебной деятельности, актуальность которого только возрастает со временем.

«В процессе аналитической деятельности осуществляется аналитическая работа, которая состоит в целенаправленном сборе, оценке, анализе и прогнозе данных о сложившейся на территории обслуживания оперативной обстановке [3]».

В соответствии с требованиями приказа МВД России от 26.09.2018 № 623 «Об утверждении Инструкции по организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» информационно-аналитическая работа в ОВД осуществляется на основе принципов актуальности, комплексности и системности, практической значимости и информированности, а также конфиденциальности.

«Информационно-аналитическое обеспечение ОВД осуществляется посредством ведения учетов и документирования исходной информации, которая впоследствии систематизируется, оценивается и

анализируется, перерабатываясь в различные аналитические материалы, создавая необходимую базу для принятия конкретных правоохранительных мер руководителем территориального органа внутренних дел МВД России на региональном уровне [4]».

«Ядром информационно-аналитического обеспечения выступают учеты, так как в них содержится первичная информация о различного рода правонарушениях и лицах, их совершающих, либо иная информация, имеющая оперативно-служебное, криминальное значение, как, например, в учетах, коллекциях и картотеках оперативно-справочной, розыскной и криминалистической информации [5]».

Главный информационно-аналитический центр МВД России (далее «ФКУ ГИАЦ МВД России») формирует и ведет централизованные учеты, базы данных оперативно-справочной, розыскной криминалистической, статистической и иной информации, а так же осуществляет функции головного подразделения в системе МВД России по обеспечению эксплуатации единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее ИСОД).

«ФКУ ГИАЦ МВД России» осуществляет технологическое обеспечение в системе информационно-аналитического обеспечения.

«В данном направлении оптимизации имеется ряд проблем, связанных как с возникновением неизбежных конфликтов между разработанными средствами автоматизации деятельности с новым отечественными программным обеспечением, так и с отсутствием доступа к сервисам ИСОД отдельных подразделений ОВД [6]».

Наиболее важные вопросы требующие разрешения обсуждаются на самом высоком уровне. Так, 14.06.2023 в Москве состоялся ежегодный Всероссийский совещание-семинар с руководителями информационных центров УТ МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте, территориальных органов МВД России на региональном уровне (Протокол № 34 от 14.06.2023 г.)

Открыл совещание-семинар, состоявшийся на базе Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России Заместитель Министра МВД России Виталий Шулика. На совещание были приглашены представители Минцифры России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ЦИК России, Федерального архивного агентства (Росархив) и ряда подразделений МВД России.

Было озвучено, что информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в условиях сложной криминогенной обстановки является важным фактором в реализации стратегии борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка. В связи с этим руководством Министерства к информационным подразделениям предъявляются повышенные требования по поддержанию в актуальном состоянии розыскных, криминалистических и оперативных учетов.

Отмечено, что в течение последних лет наблюдаются устойчивые положительные тенденции в сфере формирования информационных ресурсов.

Много внимания было уделено обсуждению процесса модернизации имеющихся информационных ресурсов и создания новых. Рассмотрены перспективы перехода на использование Сервиса ведомственной правовой статистики для сбора и обобщения статистической информации. Обозначена уверенность том, что внедрение Сервиса положительно скажется на качестве представления форм отчетности, повысит эффективность аналитической деятельности.

В продолжении данной тематики следует пояснить, что в целях совершенствования автоматизации деятельности сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации, а также повышения эффективности аналитической деятельности на базе использования статистической отчетности о состоянии преступности и результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации 22 марта 2023 г. был принят приказ МВД России № 149 «Вопросы эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистике единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности и МВД России». Приказом предписано:

- ввести в эксплуатацию с 31 мая 2023 года сервис ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации;

- утвердить Инструкцию о порядке эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (Сервис ВПС).

Инструкция регламентирует вопросы эксплуатации сервиса, который предназначен для технологической поддержки процессов, свя-

занных с формированием централизованного массива статистической отчетности о состоянии преступности и результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также подготовки информационно-аналитических материалов.

Сервис ВПС входит в состав единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и функционирует круглосуточно в автоматическом режиме на программно-технических средствах центра обработки данных ИСОД МВД России.

Основными функциями являются:

- Сбор, контроль и хранение показателей статистической отчетности.
- Обеспечение ввода показателей статистических отчетов.
- Формирование агрегированных статистических отчетов и актуализация хранимых статистических отчетов при изменении нормативных правовых актов, регламентирующих статистическую отчетность.
- Формирование сборников выходных статистических таблиц на основе предварительно подготовленных макетов выходных таблиц.
- Подготовка информационно-аналитических материалов (списки показателей, статистические таблицы, диаграммы и графики, тепловые карты) на основе массива хранимых показателей статистической отчетности, в том числе с использованием предварительно подготовленных шаблонов.
- Обеспечение работоспособности модуля «Сайт «Сервис ВПС», используемого для предоставления доступа к справочным сведениям и нормативным правовым актам, регламентирующим порядок формирования статистической отчетности, и статистическим сведениям, формируемым в рамках Сервиса ВПС.
- Информационное взаимодействие с сервисом управления доступом к информационным системам и ресурсам ИСОД МВД России, сервисом электронной почты ИСОД МВД России, единой системой межведомственного электронного взаимодействия, иными информационными системами, задействованными в процессе формирования государственной и ведомственной статистической отчетности.

Структуру и объекты учета составляют:

Функциональные модули:

«Сбор и обработка статистической отчетности», или «Клиент СВПС» - предназначен для сбора и обработки данных, поступающих из подразделений органов внутренних дел и органов государственной власти, и формирования на их основе агрегированной статистической отчетности, обеспечения доступа к единому банку данных Сервиса ВПС посредством программного обеспечения, установленного на рабочем месте пользователя Сервиса ВПС.

«Сбор и обработка статистической отчетности (web-приложение)», или «Веб-клиент СВПС» — предназначен для сбора и контроля данных, поступающих из подразделений органов внутренних дел, и обеспечения доступа к ЕБД Сервиса ВПС посредством подключения к Сервису ВПС, что позволяет пользователям проводить операции с объектами учета Сервиса ВПС.

«Формирование аналитических представлений», или «Аналитика СВПС» — предназначен для формирования специальных аналитических представлений, построенных на основе показателей, содержащихся в ЕБД Сервиса ВПС.

«Сайт «Сервис ВПС», или «Сайт СВПС» — предназначен для доступа пользователей Сервиса ВПС к статистической отчетности, формируемой Сервисом ВПС, нормативно-справочной информации, методическим, инструктивным и иным материалам, новостям, объявлениям.

Объекты учета:

- Показатели статистической отчетности, сформированные в результате оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел, а также полученные из органов государственной власти.
- Макеты и шаблоны выходной информации с алгоритмами ее формирования, условия контроля и преобразования входной информации.
- Нормативные правовые акты, регламентирующие формирование статистической отчетности, справочники, образцы документов первичного учета, перечни статей Уголовного кодекса Российской Федерации, технические задания (алгоритмы расчета) формирования показателей по формам статистической отчетности.
- Статистические сборники.

■ Информационно-аналитические материалы (списки показателей, статистические таблицы, диаграммы и графики, тепловые карты), сформированные на основе массива хранимых показателей статистической отчетности в ЕБД Сервиса ВПС.

Инструкцией определен порядок организации доступа к Сервису ВПС, обеспечения информационной безопасности, работоспособности и эксплуатации.

По итогам 11 месяцев 2023 года ФКУ «ГИАЦ МВД России» осуществлен мониторинг исполнения территориальными органами МВД России требований Инструкции о порядке эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 22.03.2023 № 149 «Вопросы эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности и МВД России», а также эффективности использования Сервиса ВПС (исх. 34/4-77469 от 22.12.2023).

Проведенный анализ подключения к Сервису ВПС выявил ряд проблемных вопросов. С негативной стороны отмечается, что в представленных всеми территориальными органами материалах отсутствуют сведения об организации и проведении совместно с кадровыми подразделениями территориальными органами ежеквартальных сворок учетных записей пользователей.

Данный факт свидетельствует о наличии проблемных вопросов в обеспечении контроля за осуществлением сверочных мероприятий, предусмотренных пунктом 33 Инструкции по организации предоставления доступа к информационным системам и ресурсам единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, утвержденной приказом МВД России от 01.12.2021 № 961.¹

¹ Инструкция разработана в целях организации предоставления доступа к информационным системам и ресурсам единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

Доступ к информационным системам и ресурсам ИСОД МВД России сотрудников подразделений МВД России осуществляется с использованием учетных записей, формируемых центром разработки, поддержки, внедрения и администрирования компонентов ИСОД МВД России.

Порядок доступа пользователей к сервисам обеспечения оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России ИСОД МВД России определяется нормативными

Обращено внимание на то, что в 22 территориальных органах удельный вес пользователей, которые осуществили с момента подключения вход только один раз составляет свыше 40%. В связи с чем возникает вопрос о целесообразности предоставления им доступа.

Отсутствие авторизации в системе сотрудников не позволяет обеспечить им доступ к подсистеме «Формирование аналитических представлений». В среднем по территориальным органам число таких пользователей составляет 21,1%.

Результаты мониторинга показывают необходимость проведения дополнительных занятий по изучению приказов МВД России от 22.03.2023 № 149 и от 01.12.2021 № 961 с администраторами Сервиса ВСП регионального уровня и пользователями и потенциальными пользователями Сервиса ВПС.

Цифровизация стала неотъемлемой частью жизни современного общества, открывающей новые возможности для его развития. Органы внутренних дел просто не имеют права оставаться в стороне и должны соответствовать вызовам времени. Важную роль в данном процессе играют административно-правовые аспекты. Вопросы модернизации ведомственной правовой статистики находятся на контроле в Министерстве внутренних дел. Только постоянный мониторинг и грамотно выстроенная система управления может являться залогом достижения цели.

© Крупина М.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Уденков С. А. История развития статистики в России / С. А. Уденков // Статистика в стратегическом развитии России: Сборник научных трудов. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2020. – С. 74-78.
2. Зуева О. В. Проблема определения критериев оценки деятельности полиции в современной России / О. В. Зуева, Н. Н. Демидов, С. Д. Рузанов // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства: сборник статей Международной научно-практической конференции, Уфа, 15 декабря 2017 года. Том Часть 1.

правовыми актами, регламентирующими работу с данными сервисами. Контроль за предоставлением доступа к этим сервисам возлагается на подразделения МВД России, в интересах которых созданы и эксплуатируются соответствующие сервисы.

– Уфа: Общество с ограниченной ответственностью "Аэтерна", 2017.
– С. 147-153.

3. Колесников В.А. Информационно-аналитическое обеспечение процесса управления в органах внутренних дел // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2018. № 1 (79).

4. Осяк А. Н. Информационно-аналитическое обеспечение руководителя территориального органа внутренних дел МВД России на региональном уровне А. Н. Осяк, Е. А. Сычев Юрист-Правоведъ. – 2021. – № 1(96). – С. 197-201.

5. Любавин Н.С. Информационно-аналитическое управление правоохранительных органов Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. соц. наук. Ростов н/Д, 2012.

6. Новичкова Е.Е., Сорока В.Г. Аналитическая работа в органах внутренних дел и пути ее совершенствования // Правопорядок: история, теория, практика. 2019.



Власова Елена Львовна,
*доцент кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Восточно-Сибирского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук*

**Меры, направленные на повышение качества гарантий
сотрудников органов внутренних дел на современном этапе**

Аннотация: *повседневная деятельность сотрудников органов внутренних дел (далее ОВД) нередко связана с совершением в отношении них умышленных действий, дискредитирующих их достоинство и авторитет в глазах граждан. Однозначно, такая ситуация не может считаться положительной и способствовать достижению результатов по службе, исходя из чего, автором предлагается комплекс мер, направленных на повышение качества гарантий сотрудников органов внутренних дел в целях противодействия дискредитации как органов внутренних дел в целом, так и ее отдельных сотрудников.*

Ключевые слова: *служба в органах внутренних дел, правовой статус, гарантии правовой защиты, дискредитация, имидж, репутация, служебная проверка, служебная дисциплина.*

В соответствии с Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 342-ФЗ), служба в органах внутренних дел (ОВД) — это федеральная государственная служба.

Для сотрудников органов внутренних дел служба олицетворяет связь лица с государством, а именно с профессиональным выполнением функций и задач, стоящих перед ними. Правовой статус сотрудника ОВД определяет специфику его деятельности, которая согласно статье 10 Федерального закона № 342-ФЗ, наряду с правами и обязанностями включает в себя ряд требований и запретов, ограничива-

ющих полномочия сотрудников ОВД. Однако государство, учитывая, что оперативная деятельность сотрудников ОВД связана с риском для их жизни, для сотрудников законодательством Российской Федерации установлен ненормированный рабочий день, а, нередко, исходя из криминальной обстановки, предусмотрена работа без выходных, предоставляет гарантии правовой защиты, которые, в свою очередь подразделяются на правовые, организационные, экономические, идеологические, социальные. Казалось бы, целенаправленные действия государства должны поднимать имидж сотрудника ОВД, популяризировать его деятельность, гордиться результатами работы. В реальности же сегодняшнего времени граждане напротив негативно относятся к сотрудникам правоохранительных органов, подвергая их дискредитации, позволяя себе неуважительные и пренебрежительные высказывания в их адрес, что, бесспорно, умаляет служебные достижения и обесценивает результаты деятельности сотрудников ОВД, формируя тем самым индифферентное отношение к службе.

Исходя из чего, предлагаются следующие меры, направленные на повышение качества гарантий и устранения такого негативного явления как дискредитация сотрудников органов внутренних дел, а также всей правоохранительной системы в целом:

1. Считаю необходимым законодательно закрепить определение «дискредитация сотрудника органов внутренних дел». Установить статьей 63 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) ответственность за данное деяние в качестве обстоятельства, отягчающего наказание. Подвергать административной ответственности лиц за оскорбление сотрудников правоохранительных органов в информационно- телекоммуникационной сети «Интернет». При не установлении данных лиц - владельца сайта в сети «Интернет»;

2. Решить на законодательном уровне вопрос о предоставлении Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор) полномочий по досудебной блокировке сайтов, содержащих оскорбляющие честь, достоинство и деловую репутацию сотрудников ОВД материал, а также материалы, направленные на подрыв авторитета правоохранительной системы государства;

3. В рамках проведения занятий по служебной подготовке совершенствовать систему воспитательной работы с личным составом ОВД в части пошагового разбора действий конкретных сотрудников,

подвергшихся дискредитации со стороны граждан, акцентируя, при этом, внимание на несоответствии действий сотрудника требованиям законодательства Российской Федерации, которые явились причиной возникновения конфликтной ситуации между сотрудником и гражданином.

По мнению Мантурова О.С. «эффективным будет являться разработка и применение системы психологических тренингов, моделирующих типичные ситуации провоцирующего поведения граждан в отношении сотрудника органов внутренних дел, с которыми сотрудник может столкнуться в повседневных ситуациях служебной деятельности». [1, с. 24]

Одним из важнейших направлений деятельности кадровых подразделений ОВД является прием на службу. «Во многом от того, какие кандидаты поступят на службу в органы внутренних дел, будет зависеть эффективность реализации ОВД своих функций, что и определяет, в конечном счете, основной критерий оценки качества выполнения сотрудниками своих должностных обязанностей – степень удовлетворенности населения». [2, с. 238]

Назначение на отдельные должности в ОВД осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение вакантной должности в ОВД, их соответствии установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности.

Порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности в ОВД, а также перечень должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса, осуществляется на основании приказа МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 (далее — приказ №174).

В целях укрепления авторитета ОВД, развития института социальных гарантий сотрудников ОВД, считаем необходимым рассмотрение вопроса на законодательном уровне о расширении перечня должностей в органах внутренних дел, замещаемых на конкурсной основе. Развитие института конкурсного отбора на службу в ОВД будет способствовать притоку наиболее профессионально подготовленных и компетентных сотрудников.

Проанализируем вопрос, связанный с приостановлением присвоения очередного специального звания сотруднику ОВД. Присвоение

сотруднику ОВД очередного специального звания приостанавливается в случае:

1) нахождения сотрудника в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения – до назначения на должность в ОВД;

2) приостановления службы в ОВД в случае избрания сотрудника ОВД депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования или назначения сотрудника на должность главы местной администрации - до дня прекращения исполнения им соответствующих полномочий;

3) привлечения сотрудника в качестве обвиняемого по уголовному делу, возбуждения в отношении него уголовного дела – до прекращения уголовного преследования;

4) наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания (выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в ОВД, увольнение со службы в ОВД) – до окончания действия дисциплинарного взыскания».

В ранее действующем Положении о службе в ОВД предусматривалась задержка присвоения очередного специального звания при проведении служебной проверки по фактам нарушения служебной дисциплины. Маюров Н.П. полагает, что «такое положение представляется вполне аргументированным, поскольку способствует реализации принципа справедливости при присвоении сотруднику ОВД очередного специального звания». [3, с. 170]

Поддерживаем данную позицию автора. В связи с этим полагаем, что ч. 1 ст. 45 Федерального закона № 342-ФЗ целесообразно дополнить п. 5 следующего содержания: «проведения служебной проверки по факту нарушения сотрудником служебной дисциплины – до окончания служебной проверки»,

Думается, что предложенные инициативы повысят качество гарантий сотрудников ОВД, что в результате положительно скажется на их имидже и уровне доверия населения к органам внутренних дел в целом и отдельно взятым сотрудникам.

© Власова Е.Л., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мантуров О.С. Дискредитация органов внутренних дел и ее влияние на формирование профессионального сознания сотрудников правоохранительных органов // Полицейская деятельность. – 2020. – № 6. – С. 24-36. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34482 (дата обращения: 14.02.2024).
2. Бялт В. С., Трифонов В. А. К вопросу о приеме на службу в органы внутренних дел Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 238.
3. Маюров Н. П., Бялт В. С., Гибов В. В. О порядке присвоения специальных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: историко-правовое исследование // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 170.



Хисамутдинов Ильдар Фаридович,
соискатель Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
преподаватель кафедры административного права и
административной деятельности ОВД
Казанского юридического института МВД России

**О проблемах защиты социальных прав
сотрудников органов внутренних дел,
участвующих в обеспечении чрезвычайных
административно-правовых режимов**

Аннотация: *статья посвящена проблемам защиты социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел в условиях чрезвычайных административно-правовых режимов. Рассматриваются нормативно-правовые акты, касающиеся социальных гарантий сотрудников ОВД. Анализируются социальные гарантии сотрудников ОВД, участвующих в условиях контртеррористической операции, и необходимость исчисления льготной выслуги лет при участии в иных чрезвычайных административно-правовых режимах. Предлагается обеспечение конкурентных преимуществ службы в ОВД.*

Ключевые слова: *социальные гарантии, социальная защищенность, нормативно-правовой акт, чрезвычайные административно-правовые режимы, органы внутренних дел.*

В отечественном законодательстве специфику защиты прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности возлагают на органы внутренних дел. Данные элементы являются социальным назначением органов внутренних дел (далее – ОВД), что предопределяет специфику правового статуса сотрудников данного ведомства.

Служба, сопряжённая с риском для жизни, ежедневным решением сложных задач, требующих особой физической, морально-

психологической и иной подготовки, должна предполагать более высокие социальные гарантии для проходящих её лиц, чем для иных категорий федеральных государственных служащих. Как справедливо отмечено Кузовлевой Н.Ф. и Быковской Ю.В., страховые риски являются составной частью профессиональной деятельности сотрудников ОВД [1, с. 6-13].

Правовое регулирование защиты социальных прав сотрудников ОВД (а также лиц, проходивших службу в ОВД) составляют федеральные законы о службе в ОВД [2], о социальных гарантиях сотрудникам ОВД [3], о пенсионном обеспечении сотрудников ОВД и иных категорий федеральных государственных служащих [4], иные федеральные законы, указы Президента РФ [5], постановления Правительства РФ [6], акты МВД России [7].

Вместе с тем, в условиях чрезвычайных административно-правовых режимов (далее – ЧАПР), существенно возрастает риск для жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел, усложняются стоящие перед ними задачи, что должно влечь пропорциональное усиление социальных гарантий и согласуется с конституционным определением Российской Федерации как социального государства.

Наиболее удачное определение ЧАПР, по нашему мнению, привёл С. А. Старостин в своей монографии: «чрезвычайный административно-правовой режим есть временно установленная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации особая форма правового регулирования, основанная на преобладании юридических запретов и позитивных обязываний и применяемая для оказания казуального нормативно-регулятивного воздействия на явления, процессы, отношения, имеющие опасность для личности, общества и государства, и предусматривающая введение мер и ограничений прав и свобод человека и гражданина» [8, с. 112].

В качестве специальной нормы, регулирующей социальные гарантии сотрудников ОВД следует назвать статьи 19 – 21, 23 Федерального закона от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" [9], которыми регулируются отдельные отношения в области социальной защиты лиц, участвовавших в обеспечении такого ЧАПР как режим контртеррористической операции [10, с. 3-10]. Ст. 19 закона посвящена вопросам социальной реабилитации лиц, участвующих в борьбе с терроризмом; ст. 20 устанавливает категории лиц, участ-

вующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите; ст. 23 предусмотрела льготное исчисление выслуги лет.

Заметим, что законодатель, раскрывая в преамбуле предмет регулирования данного закона, не включил в него ни один вопрос, связанный с социальной защитой лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. Предмет сформулирован в общем виде - это основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

Другим недостатком закона о терроризме является бланкетный характер его норм, посвященных социальной защите лиц, участвующих в борьбе с терроризмом. Законодатель подчеркивает с одной стороны важность регулирования вопросов возмещения вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, мерам их социальной защиты и льготного исчисления выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, выделяя их в самостоятельные статьи 21 и 23, но, с другой, отсылает к подзаконным нормативным правовым актам.

Так, в ч. 1 ст. 21 установлено, что возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу военнослужащих, сотрудников и специалистов федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В то же время, ч. 2 и 4 ст. 21, сформулированы без ссылок на подзаконные акты. Эти нормы предусматривают предоставление пособий членам семей погибших сотрудников ОВД, пенсий по случаю потери кормильца иждивенцам погибшего сотрудника ОВД, а также важную гарантию жилищных прав – сохранение очереди на получение жилья, компенсаций по оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг, если таковые имелись ко дню гибели сотрудника.

Следует отметить, что для сотрудников ОВД, непосредственно участвовавших в проведении КТО, установлена льготная выслуга – один день службы (непосредственного участия в КТО, а также непре-

рывного нахождения на лечении в связи с непосредственным участием в этой операции) за три дня [11].

На наш взгляд, для наиболее полной защиты социальных прав сотрудников ОВД, необходимо учитывать период участия в обеспечении и иных ЧАПР для льготного исчисления выслуги лет, необходимой для назначения пенсий. Так, права сотрудников ОВД, направленных на территории проведения специальной военной операции, как нового вида ЧАПР, в настоящее время, специальным правовым актом не защищаются. Льготная выслуга постановлением Совмина РФ от 22.09.1993 N 941 для указанной категории сотрудников ОВД не предусмотрена. В то же время, льготная выслуга установлена для сотрудников ОВД, направлявшихся в отдельные государства для выполнения задач по поддержанию правопорядка, охраны и обороны важных государственных объектов (напр., в Республику Таджикистан в период с 28 сентября по 28 ноября 1992 г.).

Полагаем, что отсутствие защиты социальных прав сотрудников ОВД, направляемых на территории проведения специальной военной операции обусловлено упразднением Внутренних войск МВД России и образованием на их базе, в том числе на базе ОМОН, СОБР и других подразделений Войск национальной гвардии, а также прямого руководства Росгвардией Президентом РФ, вместо отнесения её к ведению МВД России (в качестве ФОИВ, подведомственного МВД или структурного подразделения МВД России, наподобие бывшего главкомата внутренних войск).

Обращаем внимание на Указ Президента РФ от 05.03.2022 N 98 "О дополнительных социальных гарантиях военнослужащим, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей" – этот указ распространяется на «*военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальное звание полиции*». Речь идёт о сотрудниках ОМОН, СОБР и других подразделений Росгвардии, функционировавших в системе МВД России до 2016 года.

По нашему мнению, целесообразно принятие аналогичного указа, посвящённого сотрудникам ОВД, либо сотрудникам иных федеральных органов исполнительной власти, имеющих специальные звания полиции, внутренней службы и юстиции, направляемых на территории проведения специальной военной операции. При этом примене-

ние судебного и административного усмотрения [12, с. 272–284], в данном случае, является ненадлежащим способом обеспечения социальных прав сотрудников ОВД в условиях пробела в правовом регулировании.

Кроме того, отметим и ошибочность установления исключительно федерального [13] финансирования полиции, поскольку субъекты РФ, обладающие достаточными финансовыми возможностями, могли бы увеличивать социальную защищённость сотрудников ОВД, среди прочего, обеспечивающих ЧАПР на территории этих субъектов РФ. Напоминаем, что милиция ранее, финансировалась не только из федерального бюджета, но и из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [14] [15, Т. 1. с. 117 – 119].

Весьма интересным представляется проект федерального закона № 990051-7 "О внесении изменения в Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей" в части установления денежного довольствия при исчислении пенсии в отношении отдельных категорий ветеранов боевых действий в размере 100 процентов" (об исчислении пенсии отдельным категориям ветеранов боевых действий)" [16], в соответствии с которым предлагалось усилить социальную защищённость, среди прочих, и сотрудников ОВД, признаваемых ветеранами боевых действий (что особенно актуально применительно к проводимой в настоящее время специальной военной операции).

Однако законопроект не учитывал пункт 9 части 1 статьи 3 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах" [17], в соответствии с которым, ветеранами боевых действий признавались лица, направлявшиеся для обеспечения выполнения задач в ходе специальной военной операции, отработавшие установленный при направлении срок либо откомандированные досрочно по уважительным причинам. Исходя из буквального толкования нормы, в эту категорию можно отнести и сотрудников ОВД. Исходя из законопроекта, сотрудники ОВД, если в отношении их применят п. 9 ч. 1 ст. 3 назван-

ного федерального закона, не будут иметь право на получение увеличенной пенсии.

Необходимо учесть, что социальные и иные права сотрудников ОВД, установленные нормативно правовыми актами, не является синонимом этих прав и свобод. Отсюда следует различие категорий «социальная защищенность сотрудников ОВД» и «социальная защита сотрудников ОВД».

Первое понятие имеет непосредственное отношение к нормативно-правовому обеспечению всего комплекса прав сотрудников ОВД, в том числе участвующих в обеспечении ЧАПР. Социальная защищённость сотрудников ОВД, как видно из приведённых выше сведений, неадекватна тому риску жизни и здоровью, а также уровню ответственности перед страной и российским народом, который возлагается на сотрудников ОВД, направленных на территории проведения специальной военной операции. Социальная защита же имеет ярко выраженный динамический характер, имеет непосредственное отношение к конкретной работе по реализации установленных прав и свобод.

Очевидно, что уровень морально-психологической подготовки личного состава органов внутренних дел, их готовность решать сложные задачи в условиях ЧАПР, во многом зависит от социальной защищенности и уверенности сотрудников ОВД в том, что государство компенсирует ограничения и нейтрализует негативные последствия, объективно обусловленные спецификой выполняемых служебно-боевых задач.

Меры, предусмотренные федеральным законодательством, в том числе, обусловленные конституционными поправками 2020 года, являются выражением социальной сущности Российского государства, однако необходима дальнейшая работа по обеспечению конкурентных преимуществ службы в ОВД. Хотя всякая государственная служба предполагает деятельность в публичных интересах, необходимо ориентироваться на социальную рыночную экономику страны – всякая профессиональная служебная деятельность должна достойно оплачиваться и обеспечиваться государственными гарантиями. Применительно к сотрудникам ОВД, привлекаемым к исполнению служебных обязанностей на территориях проведения специальной военной операции, следует применять тот же (или сопоставимый с учётом фактического риска для жизни и здоровья) уровень социальных га-

рантий, как и для военнослужащих и сотрудников Войск национальной гвардии.

© Хисамутдинов И.Ф., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Кузовлева Н.Ф., Быковская Ю.В. Сравнительная оценка полноты покрытия рисков при социальном страховании сотрудников органов внутренних дел и работников организаций при выполнении ими профессиональных обязанностей // Социальное и пенсионное право. 2015. N 3. С. 6 - 13.

2. Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ, 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7020.

3. Федеральный закон от 19.07.2011 N 247-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ, 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4595.

4. Закон Российской Федерации от 12.02.1993 N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей" // "Ведомости СНД РФ и ВС РФ", 04.03.1993, N 9, ст. 328.

5. Указ Президента РФ от 24.08.2021 N 487 "О единовременной денежной выплате отдельным категориям граждан, получающих пенсию" // СЗ РФ, 30.08.2021, N 35, ст. 6271.

6. Постановление Правительства РФ от 02.12.2015 N 1306 "Об осуществлении выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частью 1.1 статьи 12 Федерального закона "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ, 14.12.2015, N 50, ст. 7158; Постановление Правительства РФ от 31.10.2023 N 1814 "Об индексации размера ежемесячной денежной компенсации, установленной частью 1.1 ста-

тии 12 Федерального закона "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ, 06.11.2023, N 45, ст. 8056.

7. Приказ МВД России от 29.12.2021 N 1199 "Об утверждении Порядка и условий осуществления дополнительной специальной социальной выплаты медицинским и иным работникам, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.01.2022.

8. Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. Москва: Проспект, 2022. 112 с.

9. Старостин С.А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. N 11. С. 3 - 10.

10. Щепалов С.В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2023. N 3. С. 297 - 312. DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312; Зайцев Д.И. Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. № 3. С. 272–284.

11. Финансирование со стороны субъектов РФ и муниципальных образований ограничено случаями, предусмотренными ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, N 7, ст. 900

12. Зокиров Т. З. Органы внутренних дел в системе органов публичной власти России в 1991-2021 годах: от федеративных начал к унитарным // Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике: сборник материалов VIII Студенческого юридического форума: в 4 т. / под общ. ред. канд. юрид. наук, заместителя заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) А. В. Сладковой. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — Т. 1. С. 117 – 119.

13. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/990051-7>.



Жуков Владислав Геннадьевич,
научный сотрудник 1 отдела НИЦ № 4
ФГКУ «ВНИИ МВД России»

Проблемные аспекты в разграничении полномочий и функций тыловых подразделений территориальных органов МВД России

Аннотация: *в современных реалиях тыловой блок территориальных органов МВД России на региональном уровне представлен двумя субъектами тылового обеспечения – соответствующим подразделением в территориальном органе МВД России и федерального казенного учреждения «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения МВД России». Поскольку функционирование указанных подразделений строится на принципе взаимодействия, обусловленном единством целей и задач, связанных с созданием необходимых условий для осуществления территориальным органом МВД России возложенных функций, в рамках проводимой научно-исследовательской работы они будут рассматриваться в единстве и именоваться тыловыми подразделениями территориальных органов МВД России. В статье на основе полученных данных рассматриваются проблемы деятельности тыловых подразделений МВД России с целью дальнейшей разработки системы нагрузочных показателей, позволяющей рассчитать примерную штатную численность тыловых подразделений территориальных органов МВД России.*

Ключевые слова: *тыловые подразделения, нагрузочные показатели, штатная численность, хронометраж, обеспечение.*

В настоящее время актуальным является вопрос соответствия штатной численности тыловых подразделений территориальных органов МВД России, включающих соответствующие подразделения в территориальном органе МВД России и федеральные казенные учреждения «Центры хозяйственного и сервисного обеспечения», объему выполняемых повседневных задач. Разработка системы критериев нагрузочных показателей деятельности тыловых подразделе-

ний территориальных органов МВД России позволит рассчитать примерную штатную численность тылового блока и выровнять нагрузку между территориальными органами МВД России за счет перераспределения штатной численности, а также предоставит возможность перераспределить высвободившуюся численность на приоритетные направления тылового обеспечения.

Единая система органов и организаций, ответственных за централизованное обеспечение материально-техническими средствами подразделений МВД России, включает в себя: Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России и федеральное казенное учреждение «Центральная объединенная база хранения ресурсов МВД России».

Таким образом, система тылового обеспечения органов внутренних дел состоит из органов и организаций, ответственных за обеспечение деятельности подразделений МВД России и подразделений, которые стоят на их довольствии.

Задачи, полномочия и функции тыловых подразделений закреплены в соответствующих положениях, которые утверждены приказами территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации.

Выборочный анализ положений показал отсутствие единообразных подходов при их подготовке. В ряде нормативных актов не систематизированы такие понятия, как «задачи», «функции», «полномочия», имеются формулировки, не позволяющие конкретизировать функции, реализуемые Управлением, предусматривается выполнение несвойственных функций, в том числе относящихся к компетенции Учреждений, выявлены случаи необоснованного возложения дополнительных функций и полномочий¹.

Учитывая изложенное, ДТ МВД России предложена, а территориальными органами МВД России поддержана, разработка типового положения об тыловых подразделениях.

При этом, территориальными органами отмечено, что наличие у руководителей терорганов регионального уровня допустимой вариативности при распределении полномочий между тыловыми подразделениями и ФКУ «ЦХиСО» позволяет гибко и эффективно решать

¹ Приказ МВД России от 24.06.2011 № 722 (ред. от 28.03.2022) «Об утверждении Положения о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

поставленные задачи исходя из специфики условий деятельности того или иного подразделения (МВД по Республике Дагестан, ГУ МВД России по Воронежской области, УМВД России по Калининградской области, Ямало-Ненецкому автономному округу и др.).

Казенное учреждение вправе осуществлять деятельность, направленную на достижение целей, ради которых оно создано. Цели деятельности ФКУ «ЦХиСО» определены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 199-р¹ и от 30 июня 2014 г. № 1171-р².

Основополагающая из них - хозяйственное, вещевое, социально-бытовое и иное обеспечение территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Предмет и вид деятельности учреждений закреплены в их уставах.

В 2020 году перечень целей деятельности ФКУ «ЦХиСО» был расширен распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 1018-р³ в части осуществления хранения определенного вида вещественных доказательств.

При наличии условий, обеспечивающих надлежащую сохранность вещественных доказательств в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле или в камере хранения вещественных доказательств, в том числе больших партий товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, по уголовным делам, находящимся в производстве органов дознания и предварительного следствия, в уставы Учреждений вносятся соответствующие изменения.

В рамках проведенной работы детально изучено распределение функций тылового обеспечения по основным направлениям деятельности подразделений тылового блока и установлено, что функционал тыловых подразделений и ФКУ «ЦХиСО» достаточно разграничен и не дублирует друг друга.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 14.02.2012 N 199-р (ред. от 14.04.2020) «О федеральных казенных учреждениях хозяйственного и сервисного обеспечения территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях» // СПС КонсультантПлюс.

² Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2014 N 1171-р (ред. от 24.08.2020) «О создании федеральных казенных учреждений по Республике Крым и г. Севастополю» // СПС КонсультантПлюс.

³ Распоряжение Правительства РФ от 14.04.2020 N 1018-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 14.02.2012 N 199-р» // СПС КонсультантПлюс.

По мнению большинства из опрошенных территориальных органов, деятельность ФКУ «ЦХиСО» в целом обеспечивает их комплексное обслуживание.

Рекомендованный к обсуждению тезис о целесообразности оптимизации полномочий тыловых подразделений (при сохранении за подразделениями тылового обеспечения в территориальных органах МВД России функций, выполнение которых на территориальные органы возложено законодательством Российской Федерации, а также связанных с выработкой политики тылового обеспечения подразделений органов внутренних дел на территории конкретных субъектов Российской Федерации) с расширением видов деятельности, осуществляемых Учреждением, в целом не нашел поддержки со стороны большинства территориальных органов МВД России¹.

Представленные в ДТ МВД России предложения по перераспределению (уточнению), возложению дополнительных функций носят частный характер и подчас противоречат друг другу:

1. В части организации хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения: УМВД России по Брянской области считает целесообразным перераспределить от ФКУ «ЦХиСО» в тыловых подразделениях функции, связанные со складированием и учетом вооружения на складе вооружения, а МВД по Республике Бурятия выступает за передачу функции по организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечению сохранности вооружения от тыловых подразделений в ФКУ «ЦХиСО»².

2. В части организации капитального строительства, капитального и текущего ремонта: ГУ МВД России по Саратовской области предложено передать в ФКУ «ЦХиСО» организацию осуществления капитального строительства и капитального (текущего) ремонта и иных видов ремонтных работ на объектах ГУ МВД России и территориальных органов районного уровня, при этом по мнению МВД по Республике Дагестан, необходимо оставить (закрепить) за тыловыми подразделениями функции, связанные с планированием и организацией строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонтов объектов подразделений и территориальных органов МВД Рос-

¹ Исх. УМВД России по Мурманской области от 01.09.2023 № 16/1122.

² Исх. УМВД России по Брянской области от 26.08.2023 № 22/1-18205.

сии на районном уровне, включая осуществление текущего ремонта объектов, состоящих также на балансе ФКУ «ЦХиСО»¹.

3. В части централизации функций по ведению работы по жилищному учету, постановке на учет ЕСВ, формированию и ведению баз данных в тыловые подразделения (предложено МВД по Республике Бурятия).

4. В части централизации функций, связанных с оформлением правоустанавливающей и технической документации в отношении объектов недвижимого имущества

5. В части определения номенклатуры закупок, осуществляемых исключительно территориальным органом МВД России и ФКУ «ЦХиСО», централизацию закупочной деятельности (МВД по республикам Татарстан, Крым, Дагестан, Бурятия, ГУ МВД России по Саратовской области, УМВД России по Ульяновской, Курганской областям).

В целях оптимизации процессов осуществления закупок для обеспечения нужд МВД России разработке подлежат рекомендации, определяющие подходы к распределениюкупаемых товаров, работ, услуг, между ФКУ «ЦХиСО» и территориальными органами на региональном и районном уровнях, при подготовке которых будут учтены позиции терорганов по организации закупочной деятельности, так как на данный вид деятельности влияют территориальные особенности и специфика функционирования подразделения².

Таким образом, обеспечение деятельности полиции ресурсами включает ряд подсистем – правовую, кадровую, финансовую, материально-техническую, которые являются важными компонентами системы правоохранительной деятельности. Состояние ресурсного обеспечения определяет потенциальные возможности всей системы и накладывает объективные ограничения на эффективность её функционирования³.

Успех решения стоящих перед органами внутренних дел задач во многом зависит от грамотно спланированного и хорошо организованного процесса снабжения материально-техническими средствами, который осуществляют тыловые подразделения территориальных ор-

¹ Исх. ОШУ МВД России от 05.08.2023 № 16/1065.

² Исх. ГУ МВД России по Свердловской области от 01.09.2023 № 1/4974.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // СПС КонсультантПлюс.

ганов МВД России, в том числе на региональном и районном уровнях.

Их высокая вариативность в численности и диспропорция по отношению к обеспечиваемым подразделениям приводит к необоснованным служебным перегрузкам, утери профессиональных, морально-нравственных качеств и росту показателей текучести кадров.

В этой связи, в настоящее время имеется необходимость в определении штатной численности тыловых подразделений территориальных органов МВД России с учетом объема выполняемых повседневных задач. Для этого необходимо провести соответствующие расчеты.

Применение метода хронометража в определении нагрузки тыловых подразделений представляется малоэффективным ввиду широкого перечня работ и действий, которые выполняют сотрудники рассматриваемых подразделений и невозможностью качественно и объективно рассчитать их нагрузку по каждому направлению деятельности с использованием данного метода.

Следовательно, рассчитать примерную штатную численность тыловых подразделений необходимо с учетом специфических особенностей функционирования территориальных органов МВД России, влияющих на деятельность подразделений тылового блока.

© Жуков В.Г., 2024



Сенатова Екатерина Васильевна,
*начальник кафедры
административного и финансового права
Академии ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент*

О праве сотрудников уголовно-исполнительной системы на участие в профсоюзах

Аннотация: *в статье исследуется возможность сотрудников уголовно-исполнительной системы вступать и участвовать в деятельности профессиональных союзов. Отмечается, что, хотя законодательство их в этом праве не ограничивает, сотрудники им пользуются нечасто. Это связано как с нежеланием руководства учреждений и органов уголовно-исполнительной системы включать их в качестве сторон соглашений и коллективных договоров, устанавливающих права и обязанности по защите социально-трудовых прав и интересов членов профсоюзов, так и со снижением интереса к деятельности и возможностям профсоюзов.*

Ключевые слова: *профессиональный союз, сотрудник, уголовно-исполнительная система.*

Политика государства по отношению к уголовно-исполнительной системе в основном направлена на обеспечение реализации прав осужденных, обращение внимания на их нужды и потребности. Так, в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р, только одно из четырнадцати основных направлений совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы касается социальной поддержки сотрудников УИС: «Совершенствование служебной деятельности, предусматривающее условия несения службы (выполнение работы) и социальную защищенность сотрудников уголовно-исполнительной системы». А в разделе XIX «Социальная защищенность сотрудников уголовно-исполнительной системы» данной Концепции не обозначено

но ни одной новой меры или конкретики в реализации имеющихся мер социальной защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые бы реально повысили их социальный статус.

Тем не менее, в этом сотрудники уголовно-исполнительной системы действительно нуждаются. Ведь именно на них лежит основное бремя работы со спецконтингентом в непростых психологических, природных и других условиях. Поэтому от их слаженной профессиональной работы будет зависеть эффективность деятельности уголовно-исполнительной системы в целом и выполнение поставленных задач. А подобного рода работу на долгосрочной основе можно ожидать только от уверенных в поддержке и защите государства служащих. В этой связи хотелось бы предложить сместить вектор внимания государства в сторону сотрудников и других работников уголовно-исполнительной системы. А пока это вопрос будущего, свою роль могут сыграть профессиональные союзы сотрудников (работников) уголовно-исполнительной системы.

Профессиональные союзы, в том числе в правоохранительных органах, создаются гражданами, связанными общими производственными, профессиональными интересами в целях представительства и защиты своих социально-трудовых прав и интересов.

Как отмечают Тумаков А.В., Петраков Н.А.: «Профсоюзные организации при правоохранительных органах стали появляться в России с 1917 года» [1, с. 294]. Не является исключением в этом смысле и пенитенциарная (уголовно-исполнительная) система. Однако в настоящее время в большинстве регионов профсоюзы состоят из гражданского персонала, нежели сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее УИС). Хотя, справедливости ради стоит отметить, что есть субъекты Российской Федерации (например, Пермский край, Волгоградская область, Нижегородская область), где процент сотрудников УИС, являющихся членами профсоюза, достаточно высок. Но это, как показывает практика, во многом определяется политикой и установками руководителя регионального ГУФСИН (УФСИН) или отдельного учреждения или органа УИС.

Хотя законодательство Российской Федерации не устанавливает в этом плане никаких ограничений для сотрудников УИС. Так, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» устанавливает, что особенности его применения в отношении профсоюзов, объединяющих военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской

Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации, судей и прокуроров, определяются соответствующими федеральными законами.

Для сотрудников уголовно-исполнительной системы таковым является Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее Федеральный закон № 197), где в статье 11 среди прав сотрудника выделяется право на создание и участие в деятельности общественных объединений, не преследующих политических целей, в свободное от исполнения служебных обязанностей время, если это не влечет за собой возникновения конфликта интересов. К подобным объединениям относятся и профсоюзы.

В правоохранительных структурах, как правило, деятельность профсоюзов подкрепляется принятием отраслевых соглашений между представителем нанимателя, работодателей и представителем членов профсоюзов, содержащих взаимные обязательства сторон при осуществлении трудовой деятельности. Таковым является, например, Отраслевое соглашение по учреждениям, органам уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и предприятиям Федеральной службы исполнения наказаний на 2023 - 2025 годы», утвержденное Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ, ФСИН России № 95/01-2022 26 декабря 2022 г.

Хотя, посмотрев содержание данного Соглашения, возникает закономерный вопрос, почему оно направлено на создание необходимых трудовых и социально-экономических условий исключительно для федеральных государственных гражданских служащих, рабочих и служащих, и обеспечения таким образом стабильной и эффективной деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (далее - ФСИН России), учреждений, органов уголовно-исполнительной си-

стемы Российской Федерации и предприятий ФСИН России? Подобная ситуация складывается на данный момент и в других правоохранительных органах, например, органах внутренних дел [2], войсках национальной гвардии [3], когда сотрудники этих структур также не выступают в качестве сторон подобных соглашений.

В этом уже видится какая-то обделенность отмеченных сотрудников, и нежелание руководства взять на себя дополнительные обязательства по защите их социально-трудовых прав.

Несомненно, импонирует обратная ситуация, которая складывается, например, в таможенных органах. Так, Отраслевым соглашением между Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Федеральной таможенной службой на 2023 - 2025 годы, утвержденным Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ, ФТС России 30 декабря 2022 г., в качестве одной из его сторон закреплены сотрудники таможенных органов. Это говорит о внимании к нуждам всех без исключения работников отмеченной структуры.

Несмотря на это, сотрудники УИС вправе реализовать свое право на участие в профсоюзах на основании упомянутой выше ст. 11 Федерального закона № 197. В данном случае взаимные обязательства сторон могут быть оформлены в виде заключения коллективных договоров в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». В качестве примера можно привести Коллективный договор федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний» (Академия ФСИН России) на 2023-2026 годы, утв. Рязанской областной организацией профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации, Академией ФСИН России 23 августа 2023 г. Однако и в нем в качестве стороны Договора тоже пока не представлены сотрудники Академии.

Исследователи фиксируют в этом плане общую тенденцию: работодатель, опасаясь за свои властные полномочия, препятствует участию работников в обсуждении и принятии коллективного договора (в том числе этому способствует неопределенность в трудовом законодательстве), тем самым избегая любой демократизации управлен-

ческих процессов. И это влечет за собой негативные последствия: усиливаются социальная напряженность в трудовом коллективе и пассивность работников; у них падает интерес к работе профсоюза [4, с. 59].

«Руководители на местах вообще порой не знают о существовании подобных документов (имеются ввиду отраслевые соглашения между Профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и различными ведомствами – примеч. автора) и не стремятся такие организации создавать, с профсоюзом никаких контактов не поддерживают», – отмечает Н.А. Водянов [5, с. 23], в настоящее время являющийся председателем Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации (далее – ПСРГУиОО).

Эту тенденцию видят и региональные представители названного профсоюза: «Нежелание местных руководителей сотрудничать с представителями профсоюза – явление обычное. Часто все зависит от личности самого начальника: захочет наладить такое взаимодействие – оно будет иметь место, не захочет – не будет. Многие считают, что профессиональные организации их сотрудникам просто не нужны. Каким-то образом повлиять на таких начальников со стороны ПСРГУиОО не представляется возможным» [5, с. 23].

В уголовно-исполнительной системе зачастую прослеживается описанная ситуация, когда руководители не хотят налаживать взаимодействие с профсоюзами, обеспечивать и поддерживать их работу, даже не смотря на заключение на этот счет отраслевого соглашения на уровне всего ведомства.

Конечно, служба в уголовно-исполнительной системе накладывает отпечаток на деятельность профессиональных союзов. В соответствии с Федеральным законом № 197 служба подразумевает единоначалие и субординацию (подчиненность), обязательное исполнение законных приказов и распоряжений руководителей, беспристрастность, исключая зависимость служебной деятельности сотрудников УИС от решений профсоюзов и других общественных объединений.

В этом плане необходимо объяснять руководителю, что профсоюз – это не обязательно конфликт. Это, в первую очередь, конструктивный диалог. Профсоюз будет выражать позицию всего коллектива, помогать администрации находить выход из различных ситуаций,

разумные компромиссы, заключать коллективный договор и иные соглашения¹.

Профсоюзы объединяет естественное желание людей увереннее смотреть в завтрашний день². Задача руководства учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в этом случае – поддерживать данное желание сотрудников.

© Сенатова Е.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Тумаков А.В., Петраков Н.А. Актуальные проблемы деятельности профсоюзов в Министерстве внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 294-297.

2. Отраслевое соглашение между Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации на 2024 - 2026 годы, утв. Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации, МВД России 23.10.2023.

3. Отраслевое соглашение между Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации на 2024 - 2026 годы, утв. Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ, Росгвардией 14.12.2023.

4. Уханова Ю.В. Профсоюзные объединения как субъект гражданского участия (опыт Вологодской области) // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 59.

5. Шурлов С. Дорога с двухсторонним движением // Преступление и наказание. 2013. № 5. С. 23.

¹ URL: <https://fnpryar.ru/kak-prisoedinit-sya-k-profsoyuznomu-dvizheniyu/> (дата обращения: 02.02.2024).

² URL: <https://profsouzufsinn.ucoz.ru/news/obiavlenia/2014-01-04-5> (дата обращения: 02.02.2024).



Садыкова Регина Айдаровна,
научный сотрудник
ФКУ НИИ ФСИН России

О правовой природе информационного обеспечения ФСИН России

Аннотация: *в статье рассматривается нормативно-правовое регулирование информационного обеспечения ФСИН России. Обращается внимание на задачи, стоящие перед уголовно-исполнительной системой при проведении цифровой трансформации. Обозначаются подразделения ФСИН России, организующие работу по проведению цифровой трансформации и информатизации.*

Ключевые слова: *информационные технологии, информационные ресурсы, цифровая трансформация, информационная безопасность, уголовно-исполнительная система.*

Информационное обеспечение Федеральной службы исполнения наказаний России (далее – ФСИН России) имеет большое значение для достижения поставленных целей и задач, стоящих перед уголовно-исполнительной системой Российской Федерации (далее – УИС). Понятие правовой природы информационного обеспечения ФСИН России отражает основные принципы и нормы, регулирующие использование информационных технологий и информационных ресурсов в деятельности УИС. Оно включает в себя совокупность правовых актов, определяющих порядок обработки, хранения, передачи и защиты информации во ФСИН России. Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено проведение цифровой трансформации УИС и внедрение цифровых технологий во все сферы деятельности ее учреждений и органов. Цифровая трансформация предусматривает создание единой информационной системы, которая обеспечит сквозную автоматизацию рабочих процессов, формирование баз данных по вопросам деятельности УИС [1, с. 284]. Вопросами организа-

ции и проведения цифровой трансформации и информатизации занимается Управление цифровой трансформации ФСИН России. Содержание правовой природы информационного обеспечения ФСИН России включает в себя определение компетенции и ответственности подразделений ФСИН России, а также органов и учреждений УИС в области обеспечения информационной безопасности и управления информацией. В структуру Управления цифровой трансформации ФСИН России входят: отдел цифрового развития информационных технологий; отдел организации защиты информации, не составляющей государственную тайну; группа информационно-аналитического обеспечения и контроля. Развитие и совершенствование информационного обеспечения является необходимым условием для успешной цифровой трансформации уголовно-исполнительной системы и обеспечения ее современных потребностей.

Использование информационных технологий во ФСИН России регулируется федеральным законодательством и ведомственными нормативно-правовыми актами. В Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ содержатся основные понятия, принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ установлены требования к защите данных, которые должны соблюдаться при использовании информационных технологий во ФСИН России. При осуществлении своей деятельности ФСИН России обрабатывает и хранит значительный объем информации, включая персональные данные сотрудников, а также осужденных, подозреваемых, обвиняемых. Особое внимание уделяется мерам по защите от несанкционированного доступа, утечки и повреждения информации. В Управлении цифровой трансформации ФСИН России функционирует отдел организации защиты информации, не составляющей государственную тайну. Среди основных задач указанного отдела является подготовка проектов нормативных правовых актов в сфере обеспечения информационной безопасности информационных систем и информационной инфраструктуры в учреждениях и органах УИС, планирование,

организация, координация и контроль деятельности учреждений и органов УИС в сфере обеспечения информационной безопасности информационных систем и информационной инфраструктуры.

Во ФСИН России в свою очередь, разрабатываются и применяются приказы и инструкции, определяющие порядок работы с информационными системами и программным обеспечением. Так, ФСИН России утверждена Ведомственная программа цифровой трансформации (далее – программа). Реализация программы предусмотрена в период с 2022 года по 2024 год. Среди задач программы выделяются: повышение уровня контроля за безопасностью в исправительных учреждениях ФСИН России за счет применения независимых от человека средств мониторинга спецконтингента, обеспечение прозрачности ключевых рабочих процессов в исправительных учреждениях ФСИН России с предоставлением контроля деятельности исправительного учреждения в режиме онлайн со стороны территориальных органов управления и центрального аппарата ФСИН России, обеспечение бесперебойного функционирования государственных информационных систем и другие.

Использование информационных технологий во ФСИН России позволяет повысить эффективность работы подразделений ФСИН России, сократить время и ресурсы, благодаря автоматизации ряда операций; обеспечить безопасность на территории органов и учреждений УИС и создать условия для обеспечения законности [2, с. 58] в подведомственных учреждениях. Кроме того, использование цифровых технологий позволяет автоматизировать учет и контроль осужденных, обеспечить электронное ведение документации, осуществлять мониторинг и контроль исполнения уголовных наказаний и мер государственного принуждения. Однако, при использовании информационных технологий необходимо соблюдать соответствующие нормы и требования по обеспечению защиты информации для минимизации рисков и обеспечения правомерного использования информационных технологий во ФСИН России.

© Садыкова Р.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Садыкова Р.А. К вопросу об информационном обеспечении ФСИН России // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов IX Международной научно-практической конференции. Том 2. Сост. А.И. Согрина. Пермь. – 2022. – С. 284.
2. Мильшин Ю.Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс – 2022. – № 12. – С.58.



Поникаров Владимир Анатольевич,
профессор кафедры административного и финансового права
Академии ФСИН России,
доктор юридических наук, доцент

Поникаров Сергей Владимирович,
преподаватель кафедры организации режима и надзора в УИС
Академии ФСИН России

**О привлечении внештатных сотрудников
к административно-процессуальной деятельности
учреждений и органов УИС**

Аннотация: в статье впервые предлагается привлекать внештатных сотрудников к административно-процессуальной деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Показаны перспективы формирования общественных дружин (внештатных сотрудников), которые могли бы оказывать помощь работникам пенитенциарной системы России.

Ключевые слова: внештатные сотрудники, административно-процессуальная деятельность, применение, сотрудники УИС, граждане.

Идея, связанная с привлечением общественности (например, внештатных сотрудников), в том числе и в сфере публично-правоохранительной деятельности не нова [1, с. 2-8]. Однако практически отсутствуют научные работы по привлечению внештатных сотрудников в сфере административно-процессуальной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее УИС). На практике при реализации процессуальной деятельности (например, составление протокола о личном досмотре – досматриваемый и досматривающий, а также понятые должны быть одного и того же пола) данным сотрудникам очень сложно найти понятых и других процессуальных лиц, зафиксированных в главе 25 КоАП РФ.

Учреждения и органы пенитенциарной (тюремной) системы осуществляют правоохранительную деятельность, связанную с рассмотрением правовых споров. Исследование показало, что одним из наиболее существенных нарушений является несоблюдение требований части 3 статьи 28.2 КоАП РФ, в соответствии с которой при составлении протокола нарушителю разъясняются его права и обязанности. Из содержания указанной выше нормы вытекает, что разъяснение нарушителю его права следует рассматривать как обязанность должностного лица, составляющего протокол об административном правонарушении (то есть право гражданина корреспондируется обязанностью должностного лица) [2, с. 145].

И, тем не менее, в 22,9 % всех изученных 206 протоколов подпись лица, в отношении которого ведется производство по делу, отсутствует. Законность при составлении административно-процессуальных документов должна соблюдаться всегда. Об этом говорили ученые в области публично-правовой науки [3, с. 112].

Анализ практики позволяет сделать вывод о том, что граждане весьма неохотно откликаются на просьбы работников УИС оказать содействие при возникшей на то необходимости. Например, выступить в статусе понятого. Так, на вопрос о том, имели ли место в Вашей практике случаи отказа граждан содействовать Вам в административной деятельности, 44,4 % респондентов ответили, что такие случаи встречаются, а 29,7 % – встречаются часто. И только 7,7 % опрошенных отметили, что в их практике подобные случаи встречаются редко, тогда как всего 3,9 % сотрудников УИС утверждали, что таких отказов не было.

Интервьюирование сотрудников УИС позволило установить, что наиболее часто граждане отказывают им в выполнении следующих просьб: помощь в доставлении правонарушителя – 44,4 %, его задержании – 46,9, привлечение в качестве понятого – 9,5 %.

Исследования показали, что граждане не очень активно принимают участие в сфере административно-процедурной деятельности уголовно-исполнительной системы. Так, на вопрос о том, приходилось ли Вам лично, по собственной инициативе помогать сотрудникам УИС в пресечении нарушения, получен ответ: «да» – 23 %; «нет» – 77 % опрошенных граждан и иных лиц.

В качестве положительного и распространенного вида инициативного содействия, оказываемого гражданами, являются их сообщения о правонарушениях.

Распространенность случаев отказа граждан выполнить просьбу сотрудника УИС породила одно нежелательное следствие: определенная часть (9 %) работников УИС, заранее предвидя возможность отказа, редко обращаются к гражданам за оказанием содействия в административно-процессуальной сфере, а 7,4 % опрошенных никогда не обращаются с подобной просьбой.

Вследствие этого авторами статьи были внесены поправки (работки) в проект федерального закона «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка на территории исправительных учреждений». В частности, предложено осуществить идею участия граждан в охране правопорядка в качестве внештатных сотрудников УИС.

Следуя опыту США и Германии, сотрудничество граждан и должностными лицами УИС может осуществляться в виде долгосрочной деятельности (добровольные помощники УИС), или одномоментной помощи (например, своевременное сообщение о выявленном правонарушении или преступлении, подозрительных предметах).

При рассмотрении актуальных вопросов реализации правоохранительной деятельности в России следует особое внимание уделить проблематике обеспечения правопорядка в контексте взаимодействия общественности и правоохранительных органов.

В России деятельность общественных организаций в сфере охраны правопорядка осложнена тем, что в современном обществе наблюдается низкая культура граждан, присутствует недостаточно высокий уровень правового регулирования их деятельности.

Создание общественных организаций по защите правопорядка, например, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее УИС), обусловлено современной ситуацией со стороны правоохранительных органов. Для укрепления основ гражданского общества такие организации всегда приходится «кстати», однако, в рамках реализации ими своих правомочий могут возникать определённые проблемы:

отсутствие последовательности в процессе создания и функционирования;

низкое качество управления и организации;

отсутствие централизованного подхода в регламентации деятельности таких организаций. Обозначенные проблемы приводят к тому, что поставленные цели организаций по охране правопорядка в УИС не достигаются, а действия характеризуются непоследовательностью и разрозненностью.

Более того, юридически отсутствуют положения, связанные со статусом внештатного сотрудничества с администрацией УИС непосредственно в сфере общественного порядка (федеральный закон от 2 апреля 2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» разрешает только внештатное сотрудничество с полицией, а не с УИС).

Проведённый социологический опрос (200 сотрудников УИС) свидетельствует о том, что многие граждане не знают о том, что способны своими силами в рамках действующего законодательства участвовать в защите и охране правопорядка. Так, большинство респондентов отметили, что не знают, куда обращаться с такими вопросами, есть органы, которые осуществляют контроль над народными дружинами, и каков порядок функционирования такой организации. Респонденты старшего возраста высказались, что помнят о деятельности дружинников в советские времена, но считали, что в современном мире такие дружины уже изжили себя и не создаются. Безусловно, главная проблема такого незнания заключается в низком уровне правовой грамотности граждан, которые не в полной мере знакомы со своими правами, следовательно, большинство законов и правовых документов остаются без их внимания. Общественность в большинстве городов находится за пределами решения таких важных вопросов как обеспечение и поддержание личной безопасности и правопорядка.

В Японии, например, используются такие виды коллективной помощи тюремным сотрудникам как создание специализированных пунктов по охране тюремного ведомства. [4, с. 189].

Создание подобных «внештатников» происходит в Венгрии, Молдавии и во Франции. Например, французские граждане совместно с жандармерией осуществляют охрану основной и прилегающей (возле тюрьмы) территории.

Таким образом, опыт рассмотренных стран был бы полезен для Российской Федерации в деле привлечения внештатных тюремных сотрудников.

Респонденты из числа сотрудников УИС в основном отметили, что для правовых норм, регулирующих административно-процессуальную деятельность, характерна правовая сумятица. Она приводит к тому, что осязаемая часть правовых норм не реализуется в ходе практики, так как сотруднику УИС трудно понять содержание этих норм и адекватно применять их. Например, если осужденный нарушил статью 20.3 КоАП РФ, то его очень трудно привлечь к административной ответственности. Это объясняется тем, что многие прокуроры полагают, что исправительная колония не является общественным местом. Следовательно, к осужденному не применима данная статья. Другие работники прокуратуры сами же являются инициаторами возбуждения дела об административном правонарушении. Они считают, что исправительная колония – является коллективным местом (например, осужденные ходят в кинотеатр, прачечную, в медпункт, расположенный на территории исправительного учреждения или тюрьмы). Следовательно, к осужденному уже можно применять статья 20.3 КоАП РФ.

Среди сотрудников УИС также было проведено интервьюирование по поводу привлечения общественности (например, добровольных помощников УИС). Все было опрошено 200 сотрудников пенитенциарного ведомства. На вопрос: «нужны ли добровольные помощники, дружинники, а также внештатные сотрудники?» положительно ответили 92,8 %, отрицательно – 1,6 %, затруднились дать ответ – 5,6 % респондентов.

По итогам проведённых социологических исследований среди граждан и представителей народных дружин можно сделать следующие выводы:

а) участие граждан в сфере охраны и защиты правопорядка пользуются популярностью среди населения России, многие граждане согласны в свободное от основной работы время заниматься актуальными вопросами и насущными проблемами публичной общественной безопасности;

б) физические лица (граждане) способны оказать реальную помощь правоохранительным органам, в том числе и в сфере учреждений и органов УИС, в том числе и в сфере административно-процессуальной деятельности;

в) некоторые граждане выражают недоверие к пенитенциарным органам, но искренне надеются на улучшение ситуации, при

этом, они готовы оказывать реальную помощь и принимать самое непосредственное участие в охране правопорядка и его поддержании на режимной территории исправительного учреждения;

г) органам УИС необходимо серьезнее подойти к вопросу регулирования деятельности дружин (внештатных помощников), результаты их деятельности должны мотивировать других граждан в отказе от совершения различных мелких нарушений правопорядка вблизи исправительного учреждения.

Таким образом, для успешной реализации прав и законных интересов, как граждан, так и сотрудников тюремной службы необходимо:

1) предельно точное, четкое, понятное нормативное закрепление различных правовых норм (например, зафиксировать в федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» деятельность добровольных помощников или дружинников УИС);

2) активное привлечение граждан с их согласия в качестве внештатных помощников УИС (в принципе их можно по-разному называть, главное, чтобы в законодательстве они фигурировали).

© Поникаров В.А., 2024

© Поникаров С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Белорусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 2–8.

2. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 145.

3. Колонтаевский Ф.Е. Обеспечение социалистической законности в административной деятельности милиции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 112.

4. Поникаров В. А. Административно-юрисдикционный процесс в пенитенциарной системе России и зарубежных стран (организационно-правовые аспекты): Монография. – Рязань: Академия ФСИН России, 2009. С. 189.



Занина Татьяна Митрофановна,
профессор кафедры административной деятельности
Органов внутренних дел
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, профессор

Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы, связанные с особенностями и значимостью административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел. Органы внутренних дел осуществляют административно-юрисдикционную деятельность путем издания правовых актов, их регистрации, выдачи лицензий, рассмотрения административных дел и разрешения споров, связанных с административными правонарушениями и другими юридическими актами.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, государственно-властные субъекты, правоохранительные органы.

Главной составляющей деятельности органов внутренних дел (далее ОВД) является административно-юрисдикционная направленность, единой точки зрения по поводу определения которой так и не было выработано в отечественной научной доктрине и литературе.

С точки зрения В.В. Головки, в общих чертах, административно-юрисдикционная деятельность включает в себя функции, связанные с регулированием, созданием нормативных актов, принятием решений по правонарушениям, обеспечением правопорядка и общественной безопасности, в том числе безопасности на дорогах, а также защитой других общественных интересов, действующих в рамках юридических норм. Эта деятельность основана на издании правовых актов, их регистрации, выдаче лицензий, рассмотрении административных дел и разрешении споров, связанных с административными правонару-

шениями и другими юридическими актами. Она направлена на защиту от незаконных действий (административных правонарушений) в различных областях общественных отношений, которые подпадают под компетенцию правоохранительных органов.

В правовой литературе нашли отражение два подхода по поводу содержания рассматриваемого нами института:

В узком смысле административно-юрисдикционная деятельность учеными понимается как конкретная деятельность государственно-властных субъектов, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административном правонарушении.

В широком смысле считается, что данная деятельность рассматривается как процесс применения государственными органами мер административного принуждения в различных административно-правовых конфликтах и спорах.

Административно-юрисдикционной деятельности присущи следующие отличительные особенности: 1) регламентация осуществляется исключительно на федеральном уровне посредством кодифицированных нормативных правовых актов и специализированных федеральных законов; 2) имеет непосредственное отношение к разрешению административного дела спорного характера, в основе которого лежит административно-правовой конфликт, наличествующий в сфере государственного управления; 3) разрешение административных дел спорного характера отнесено к компетенции субъектов административной юрисдикции (в нашем случае, органы внутренних дел как федеральные органы исполнительной власти); 4) охрана общественных отношений, обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении, а также защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц – все это составляет основные направления деятельности, которые характеризуются особым видом применения права; 5) содержанием выступает правовая квалификация административного дела спорного характера, имеющая прямую связь с выбором, анализом и применением соответствующей административно-правовой нормы к фактическим обстоятельствам и обязательной правовой оценкой поведения сторон административно-правового конфликта; 6) информация о результатах подвергается специальной юридической формализации, что обеспечивает законность всех видов правоохранительных мероприятий; 7) строго соблюдаются меры гарантированного защиты прав и интересов обеих

сторон в случае возникновения административно-правового конфликта.

Хотелось бы заметить, что в российской научной литературе распространено достаточно много разнообразных точек зрения на правовую природу административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Рассмотрим мнения некоторых ученых.

Так, по мнению В.А. Кудина особенностью деятельности правоохранительных органов заключается, главным образом, в том, что ее основу составляют нормы административного права, а так же ее задачей является соблюдение действующего административного законодательства по вопросам, отнесенным государством к компетенции ОВД [4].

Административно-юрисдикционная деятельность правоохранительных органов включает в себя следующие ключевые черты: а) осуществление государственно-властных полномочий; б) подзаконный и исполнительный характер функций; в) подотчетность и контролируемость органам исполнительной власти в процессе выполнения задач; г) направленность на обеспечение правопорядка и профилактику правонарушений.

По мнению В.В. Головки государственно-властная деятельность правоохранительных органов (в данном случае – органов внутренних дел), осуществляемая с помощью юрисдикционной деятельности, включает в себя регулирование общественных отношений, выполнение функций правоприменения и правоохранения, применение закона к юридическим конфликтам и вынесение правовых решений в виде индивидуальных актов (юрисдикционных актов) [1].

А.В. Шевцов под административно-юрисдикционной деятельностью органов внутренних дел понимает деятельность сотрудников различных структурных подразделений ОВД, связанную с применением административно-процессуальных мер в случае нарушения административно-правовых норм и возникновения спора о праве, необходимую для его разрешения и привлечения виновных лиц к административной и дисциплинарной ответственности с помощью применения мер государственного принуждения [6].

Согласно мнению автора, рассматриваемую деятельность можно разделить на две категории:

1) управленческую деятельность, которая связана с внутренней организацией аппаратов управления ОВД и осуществляется через ад-

министративно-юрисдикционное производство, включая дисциплинарное производство;

2) процессуальную деятельность по осуществлению правоохранительных мер, которая осуществляется через административно-юрисдикционные производства, направленные на защиту правопорядка и реагирование на нарушения закона, включая производство по делам об административных правонарушениях и производство по жалобам;

Помимо всего прочего, некоторые исследователи (в частности, Ю.В. Сериков и И.В. Светлова) сосредоточивают свое внимание на том, что главным показателем эффективности административно-юрисдикционной деятельности ОВД является, без всякого сомнения, ее оценка обществом. По мнению вышеназванных авторов, к базовым критериям такой оценки относятся: 1) административно-юрисдикционная деятельность направлена на применение государственных нормативных актов в конкретных правовых ситуациях, в том числе на разрешение конфликтов и урегулирование нарушений законодательства, что обеспечивает эффективность результатов осуществления административно-юрисдикционных производств. При этом первоочередной задачей является защита личности, охрана общественного порядка и общественной безопасности, собственности, предупреждение и пресечение административных правонарушений; 2) актуальность и эффективность осуществления административно-юрисдикционных производств непосредственно зависят от состояния дисциплины, профессиональной этики и законности, соблюдение которых является обязательным для должностных лиц органов внутренних дел при выполнении своих функций 3) удовлетворенность лиц, в отношении которых осуществляются административно-юрисдикционные производства, восстановлением нарушенных прав и свобод.

Д.А. Егоров, Н.И. Рудович административно-юрисдикционную деятельность органов внутренних дел понимают как осуществление административно-процессуальной деятельности в соответствии с законодательством, которая выполняется квазисудебным порядком должностными лицами, наделенными определенными полномочиями. Эта деятельность направлена на разрешение споров административно-правовой направленности, оценку поведения участников, применение мер административного принуждения к виновной стороне, а

также на обеспечение публичных интересов, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц [2].

По мнению авторов, вышеназванной деятельности ОВД присущи следующие официально зафиксированные (утвержденные) определенные особенности: 1) нормативно установленный порядок решения административных споров на законодательном уровне; 2) комплексный подход к защите различных общественных интересов; 3) функциональная специализация при подготовке и рассмотрении дел об административных правонарушениях; 4) полномочия на применение превентивных мер воздействия на нарушителя, выходящих за пределы административного процесса; 5) упрощенный порядок реализации административных полномочий ОВД; 6) универсальность при реализации мер обеспечения административного процесса; 7) квазисудебный порядок применения мер административной ответственности и процессуальное обеспечение их реализации в практическом плане;

Е.М. Краснова считает, что административно-юрисдикционной деятельности ОВД присущи следующие сущностные, содержательные и организационные особенности: 1) находится в тесной взаимосвязи с другими направлениями деятельности ОВД, осуществляя, при этом, охранительную функцию; 2) выполнение деятельности ОВД в области применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административных наказаниях осуществляется в определенной процедурной форме, которая гарантирует ее эффективное выполнение; 3) отличается процессуальным характером, поскольку в процессе ее реализации особое внимание уделяется установленной на законодательном уровне процессуальной форме в процессе применения мер государственного принуждения; 4) является инструментом регулирования общественных отношений, подлежащих защите органами внутренних дел; 5) она осуществляется вне судебного порядка должностными лицами и органами, обладающими квазисудебными полномочиями; 6) в ее область входят не только производство по административным правонарушениям, но и нормативное, правоприменительное и правовое производство, имеющие позитивный характер [7].

По нашему мнению, административно-юрисдикционная деятельность предстает: 1) в теоретическом плане: оказывает помощь в исполнении действующего административного законодательства, кото-

рое относится к компетенции органов внутренних дел. Кроме того, обеспечивает осуществление деятельности ОВД в сфере применения мер по обеспечению производства дел об административных правонарушениях и административных наказаниях; 2) в практическом плане: проявляется в контексте осуществления административно-юрисдикционных производств, по итогам которых принимается решение о разрешении административно-правового спора или о применении (отказе от применения) мер административно-правового принуждения.

На основании вышесказанного, можно сформулировать следующие выводы:

1) в общем плане административно-юрисдикционную деятельность можно рассматривать как деятельность органов и должностных лиц по разрешению конкретных дел об административном правонарушении и применению соответствующих санкций без обращения в суд;

2) административно-юрисдикционная деятельность представляет собой процесс применения государственных нормативных актов в конкретных правовых ситуациях, включая разрешение конфликтов и урегулирование нарушений законодательства;

3) сама по себе административно-юрисдикционная деятельность ОВД представляет собой определённую деятельность компетентного органа в лице его должностных лиц, осуществляющих государственно-властные функции, при рассмотрении административных правонарушений на досудебной стадии, а в ряде случаев и вместо суда, применение мер административно – правового принуждения. Также в ряде случаев такая деятельность способна урегулировать правовые конфликты, которые возникают в результате осуществления должностными лицами своих полномочий.

© Занина Т.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания / В.В. Головкин // Правоприменение. – 2018. – Том 2, № 1. – С. 104-113.

2. Егоров Д.А., Рудович Н.И. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / Д.А. Егоров, Н.И. Рудович // Научные труды Белорусского государственного эко-

номического университета. Выпуск 14. – Минск: БГЭУ, 2021. – С. 528-534.

3. Корепина А.В. Административная юрисдикция. Часть первая: Учебное пособие / А.В. Корепина. – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Вологде, 2019. – 179 с.

4. Административная деятельность полиции: Курс лекций / Под ред. В.А. Кудина. – СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2016. – 696 с.

5. Шевцов А.В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А.В. Шевцов // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 2 (42). – С. 64-69.

6. Шевцов А.В., Шевцова Н.И. Соблюдение конституционных прав и свобод человека как основной критерий общественной оценки результатов административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России / А.В. Шевцов, Н.И. Шевцова // Административное право и процесс. – 2019. – № 2. – С. 34-38.

7. Краснова Е.М. К вопросу о понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) / Е.М. Краснова // Молодой юрист: Сборник статей II Международного научно-исследовательского конкурса (г. Пенза, 30 мая 2021 г.). – Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2021. – С. 64-67.



Рыдченко Кирилл Дмитриевич
*начальник кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент*

**О целесообразности пересмотра объема
административно-юрисдикционных полномочий
органов внутренних дел в информационной сфере**

Аннотация: *в статье проводится анализ динамики изменения полномочий полиции по возбуждению дел об административных правонарушениях с учетом реформирования института государственного контроля (надзора), при этом акцент делается на административно-юрисдикционных полномочиях в информационной сфере. Определяются факторы, непосредственно влияющие на целесообразность расширения или сокращения объема подобных полномочий, высказываются предложения по оптимизации содержания административно-деликтного законодательства.*

Ключевые слова: *МВД России; полиция; должностное лицо; административное правонарушение; административная ответственность; административно-юрисдикционные полномочия; возбуждение дела об административном правонарушении; информация; вредоносная информация; информация ограниченного доступа; государственный контроль.*

9 ноября 2023 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект № 481609-8 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об устранении дублирования полномочий органов полиции и контрольных (надзорных) органов)», разработанный на основании пункта 5 Перечня поручений Президента РФ по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16 августа 2023 г. № Пр-1619, которым Правительству РФ, Генеральной

прокуратуре РФ и МВД России предписывалось обеспечить внесение в законодательство изменений, минимизирующих возможность привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности сотрудниками полиции за нарушение обязательных требований.

Данный законопроект предусматривает частичное лишение должностных лиц полиции полномочий на рассмотрение и (или) возбуждение дел об административных правонарушениях в следующих сферах: охрана собственности, окружающей среды, природопользования и обращения с животными; предпринимательской деятельности; финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней; транспорта.

Примечательно, что далеко не все из указанных в законопроекте правонарушений связаны с предпринимательской деятельностью, а значительная их часть предусматривает назначение административного наказания преимущественно физическим лицам, а не хозяйствующим субъектам. Так, согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России в 2022 году лишь 40 из 2 255 дел (1,7 %) по статье 7.1 КоАП РФ «Самовольное занятие земельного участка» были возбуждены в отношении юридических лиц, аналогичный показатель по статье 14.26 КоАП РФ «Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения» составляет лишь 1 % (60 дел в отношении юридических лиц и 78 в отношении индивидуальных предпринимателей из 13 204 пресеченных полицией правонарушений). По оказавшейся в том же перечне статье 11.1 «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене» ни по одному из 114 233 дел в 2022 году не привлечен субъект предпринимательской деятельности. Только физические лица.

Немалую тревогу вызывает и намерение инициаторов законопроекта лишить полицию полномочий на возбуждение дел по статье 7.19 КоАП РФ «Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа». Несмотря на отсутствие в статистической форме «1-АП» ГИАЦ МВД России показателей по данному деликту, проводимые ранее автором статьи исследования механизма его выявления и доказывания говорят о массовости подобных фактов (особенно в регионах СКФО), а также о необходимо-

сти применения на стадии возбуждения дела комплекса мер полицейского принуждения вплоть до физической силы и специальных средств. В этой связи возникает вопрос: смогут ли территориальные органы Ростехнадзора единолично противодействовать подобным деликтам с достаточной эффективностью, если их штатная численность более чем в сто раз меньше штата территориальных органов МВД России? Рассчитывался ли потенциальный ущерб энергосбытовым компаниям (являющимся, кстати, субъектами предпринимательской деятельности), который может быть причинен в результате затягивания производства по делам данной категории и повышения степени латентности деликта?

Это частные вопросы, однако они обусловлены потребностью в определении концептуального момента для российского административно-деликтного права, – определения принципов, вектора и социально-экономической обоснованности изменения административно-юрисдикционных полномочий полиции. Исходя из сути законодательной инициативы можно предположить, что генеральным вектором реформы является освобождение бизнеса от «избыточного» надзорного давления со стороны полиции, а МВД России – от «избыточных» сфер применения контрольно-карательных полномочий. Каковы же критерии подобной избыточности? Авторы законопроекта определяют их следующим образом:

1) административные правонарушения должны выражаться в неисполнении обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется прежде всего уполномоченными органами государственной власти в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) полномочия по возбуждению и рассмотрению соответствующих дел закреплены одновременно за полицией и специализированными контрольными (надзорными) органами, действующими на основании Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» и утвержденного постановлением Правительства РФ положения о виде контроля (надзора).

С другой стороны, в пояснительной записке к рассматриваемому законопроекту содержатся и своеобразные «сдержки и противовесы», – критерии, наличие которых указывает на нецелесообразность ли-

шения полиции административно-юрисдикционных полномочий. Это:

а) наличие у полиции нормативно закрепленных задач по обеспечению безопасности в отдельных сферах;

б) угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан в результате совершения правонарушения;

в) потребность в незамедлительном реагировании на сообщение о правонарушении и применении мер непосредственного административного принуждения.

Применяя данные критерии в совокупности, инициаторы законопроекта, как прямо указано в пояснительной записке, включили в выборку 48 из 197 потенциально подпадающих под исключение из юрисдикции полиции составов административных правонарушений. Однако, изучение объективной стороны данных деяний не всегда позволяет говорить о нарушении обязательных требований, как ее сущностном признаке. Если самовольное использование физическими лицами энергии (ст. 7.19 КоАП РФ), ресурсов (ст. 7.4, 7.11 и 7.20 КоАП РФ) и иных объектов собственности (ст. 7.9), а равно повреждение или уничтожение последних (7.7 КоАП РФ) считать нарушением обязательных требований, то к таковым следовало бы отнести и убийство, кражу, вандализм, самоуправство, мелкое хулиганство и сотни иных составов административно и уголовно наказуемых деяний. Неясен и мотив включения в законопроект статей 14.15.2 и 14.15.3 КоАП РФ, чья насущная востребованность помножена на ноль по завершению чемпионата Европы по футболу в 2020 году, – данные составы следовало бы признать утратившими силу, а не оставлять под мнимой юрисдикцией Роспотребнадзора.

Ретроспективное исследование полномочий должностных лиц полиции по возбуждению дел об административных правонарушениях за последние пять лет также не свидетельствует о последовательной реализации вектора на передачу административно-юрисдикционных полномочий специализированным субъектам государственного контроля (надзора). Так, Федеральным законом от 28 января 2022 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» к полномочиям полиции отнесена статья 14.53.1 КоАП РФ «Незаконное перемещение (транспортировка) физическими лицами табачной продукции и (или) никотинсодержащей продукции» (сфера ведения Росалкогольтабак-

контроля), Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», – части 3.1-3.4 статьи 8.2 КоАП РФ «Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» (сфера ведения Росприроднадзора), а Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 625-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», – часть 4 статьи 13.29 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за широкий спектр манипуляций при оказании услуг связи (сфера ведения Роскомнадзора).

Последний из приведенных примеров примечателен еще и потому, что расширение административно-юрисдикционных полномочий полиции за последние пять лет в значительной мере затрагивает именно информационную сферу, а если быть более точным, – распространяется на нарушение правил и порядка оборота отдельных категорий сведений:

1) информации в сети «Интернет», оскорбляющей общество, государство, официальные государственные символы РФ, Конституцию РФ или органы, осуществляющие государственную власть в РФ (ч. 3-5 ст. 20.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»);

2) информации, оправдывающей потребление закиси азота для достижения токсического (одурманивающего) опьянения (ст. 6.13.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 4 февраля 2021 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»);

3) информации с ограниченным доступом (ст. 13.14.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»);

4) информации, дискредитирующей Вооруженные Силы РФ, добровольческие формирования и войска национальной гвардии РФ (ст. 20.3.3 КоАП РФ введена Федеральным законом от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»);

5) информации, отрицающей или дискредитирующей решающую и освободительную роль советского народа и государства в раз-

грома нацистской Германии и гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы (ст. 13.48 КоАП РФ введена Федеральным законом от 16 апреля 2022 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»);

б) информации, оправдывающей нетрадиционные сексуальные отношения и (или) предпочтения, смену пола, а также оправдывающей педофилию (ст. 6.21.1 и 6.21.2 КоАП РФ введены Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Итак, для построения слаженной системы административно-правовой охраны информационных правоотношений в долгосрочной перспективе необходимо определиться с концепцией распределения юрисдикционных полномочий между полицией, как органом общего правоохранительного контроля, и иными органами исполнительной власти, а в первую очередь, – Роскомнадзором, как субъектом специализированного государственного надзора. Говоря о подобной концепции, автор опирается на мнение А.В. Шевцова, определяющего ее как «некую модель позитивного преобразования, а точнее переустройства правоотношений в правотворческой и правоохранительной сферах» [1].

Возможность наделения полиции всей широтой полномочий в рассматриваемой сфере обусловлена следующими факторами:

а) значительной штатной численностью и территориальным представительством органов внутренних дел, которые способствуют оперативному выявлению и качественному документированию признаков состава правонарушения на первоначальном этапе;

б) социальный запрос на защиту нарушенных прав граждан полицией, а также наличие развитой системы взаимодействия полиции с общественными объединениями, организациями и гражданами, позволяющей оперативно получать информацию о правонарушении, совершенном как с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, так и непосредственно;

в) наличием в составе территориальных органов МВД России широкого перечня разноотраслевых специалистов, в том числе сотрудников оперативных и экспертных подразделений, а также следователей и дознавателей, в компетенцию которых входит возбуждение

и расследование уголовных дел по смежным с информационными правонарушениями преступным деяниям;

г) предназначением полиции, охватывающем широкий перечень охраняемых и защищаемых благ и ценностей;

д) необходимостью усиления надзора, потребностью в оперативном выявлении и пресечении административных правонарушений, связанных с информационным посягательством на защищаемые традиционные и культурные ценности народов России, а равно ее государственные институты в условиях эскалации цивилизационной конфронтации Востока и Запада.

Сдерживающими максимально широкое вовлечение полиции в административно-правовую охрану информационных правоотношений факторами являются:

1) недостаточная компьютерная грамотность значительной части сотрудников полиции и отсутствие технической возможности осуществлять мониторинг информационно-телекоммуникационных сетей на плановой и системной основе;

2) необходимость снижения административного давления правоохранительных органов на субъектов предпринимательской деятельности в условиях санкционного давления и дефицита высококвалифицированных IT-кадров;

3) опасность утраты инициативы в борьбе с общеуголовной преступностью, снижения эффективности правоохранительной деятельности полиции в связи с расширением административной юрисдикции.

Учет перечисленных факторов позволяет высказать следующие предложения по реструктуризации норм КоАП РФ, регламентирующих участие полиции охране информационных отношений.

1. Составы административных правонарушений, связанных с оборотом вредоносной (непристойной, недостоверной, деструктивной для здоровья) или ограниченной в доступе информации, а равно выраженных в неправомерном ограничении свободы слова и информации, следует разделить по субъекту ответственности таким образом, чтобы должностные лица полиции имели полномочия по возбуждению дел исключительно в отношении физических лиц (включая должностных), а уполномоченные сотрудники Роскомнадзора, – в отношении всего спектра субъектов ответственности.

2. Целесообразно рассмотреть возможность отнесения к юрисдикции органов внутренних дел составов правонарушений, предусмотренных статьями 5.5, 5.8, 5.39, 5.61, 6.17, частью 1 статьи 13.49 и статьями 20.3.1, 20.3.2 и 20.3.4 КоАП РФ. В целях минимизации избыточной конкуренции органов общего контроля и специализированного государственного надзора возможно предусмотреть право возбуждения дел данной категории сотрудниками полиции исключительно в заявительном порядке.

3. Учитывая существенное количественное увеличение составов информационных правонарушений в Особенной части КоАП РФ, действующая лексическая формулировка главы 13 Кодекса во многом представляется девальвированной. В рамках третьей кодификации административно-деликтного законодательства представляется правильным исключить указание информации в качестве родового объекта самостоятельной главы Кодекса, так как подобные правонарушения дисперсно представлены практически во всех главах Особенной части Кодекса.

© Рыдченко К.Д., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Шевцов А.В. О концепции административной юрисдикции полиции МВД России // Труды Академии управления МВД России. – 2021. – № 2. – С. 94.



Зокиров Тургунбой Зокирович,
*соискатель кафедры административного права и процесса
Московского юридического университета имени О.Е. Кутафина*

**Административная юрисдикция органов внутренних дел
(с позиций принципа федерализма в правовом регулировании
административной ответственности)**

Аннотация: *в настоящей статье рассмотрены вопросы административной юрисдикции органов внутренних дел по законам субъектов РФ об административных правонарушениях. Проанализирована история административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел РСФСР и РФ по региональным и местным правовым актам об административной ответственности. Предлагается восстановить право субъектов РФ без согласования с МВД России наделять сотрудников ОВД полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренными законами субъектов РФ.*

Ключевые слова: *административная ответственность, административно-юрисдикционные полномочия ОВД, принцип федерализма в правовом регулировании административной ответственности, протокол об административном правонарушении, законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях.*

В современной России органы внутренних дел (далее – ОВД) представляют собой централизованную систему исполнительных органов, непосредственно обеспечивающих законность в Российской Федерации путём противодействия преступлениям и административным правонарушениям. В то же время, система ОВД, существовавшая в РСФСР, СССР и независимой России до 2011 года, имела значительные элементы децентрализации (постепенно устранявшиеся к 2011 году).

В свою очередь, административные правонарушения, как в советской, так и постсоветской России, предусматривались в федераль-

ном и региональном законодательстве. Практическая реализуемость федерального и регионального правового регулирования административной ответственности зависит, среди прочего, от степени участия ОВД в выявлении и пресечении любых административных правонарушений.

В Положении о порядке издания обязательных постановлений нет указаний на субъекты составления протоколов о нарушении обязательных постановлений, вместо этого упоминается об «уполномоченном... должностном лице». Порядок применения данного Положения и последующих нормативных актов РСФСР, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность, обстоятельно регламентировался Наркомюстом и НКВД [1]. В то же время милиция в РСФСР (как и в Российской Федерации) относилась к исполнительной ветви власти [2, с. 377-378]. Милиция подчинялась как федеральному органу государственного управления в сфере внутренних дел (НКВД, МВД, МООП), так и соответствующему местному органу государственной власти (Советы, Съезды Советов и пр.), но и в периоды усиления центристских начал, милиция руководствовалась актами органов власти субъектов РСФСР и иных территорий.

Так, в силу п. 8 Положения об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов, непосредственное руководство милицией в пределах губернии, области осуществлялось административным отделом соответствующего губоблисполкома. Это означает, что сотрудники милиции должны были наделяться полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях органом, который принял обязательное постановление (исполком) или непосредственно руководит милицией (административный отдел исполкома).

В качестве подтверждения полномочий ОВД сошлёмся на п. 6 обязательного Постановления Президиума Вятского губисполкома от 26.04.1924 г. № 40 «О контроле за деятельностью штемпельно-гравёрных мастерских», согласно которому, «наблюдение» за исполнением обязательного Постановления возлагалось на административный отдел губисполкома (как орган, руководящий милицией). А в п. 2 обязательного Постановления Президиума Вятского губисполкома от 16.12.1924 № 142 «О воспрещении устройства сеансов хиромантии, гаданий и проч., а также занятий ими как промыслом», милиция напрямую указывалась как орган «наблюдения».

Прямое возложение на ОВД полномочий по составлению протоколов можно обнаружить в Декрете ВЦИК, СНК РСФСР от 14.07.1924 "О дополнении Положения о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке". В соответствии с этим нормативным актом, в Москве и Ленинграде начальники отделений милиции могли выносить постановления о наложении денежных взысканий в административном порядке в размере до двадцати пяти рублей золотом. Помимо этого, законодатель предусмотрел наложение взысканий в размере трех рублей золотом на месте постовым милиционером под квитанцию.

Позднее, в конце 1924 г., централизованно установлено право губисполкомов наделять милицию в городах юрисдикционными полномочиями по наложению на месте штрафов по делам о нарушении правил уличного движения и порядка в общественных местах. А с 1926 г., милиция получила право составлять протоколы по любым делам о нарушении обязательных постановлений. Это правило сохранено реформами 1931 и 1962 годов (в части прямого указания на наложение штрафов милиционерами).

Отсутствие указания на право милиционеров составлять протоколы о любых правонарушениях представляется логичным. Это позволяло правотворческим органам самостоятельно определять юрисдикционные органы и освободить милицию от избыточных функций. Так, в п. 1 Постановления Совмина Киргизской ССР (как субъекта федеративного государства – Союза ССР) от 06.12.1963 г. № 536 «Об установлении штрафов за нарушение нормального действия телефонно-телеграфной связи и порчу линейных и кабельных сооружений связи» установлено, что акты (протоколы) на нарушителей составляются должностными лицами Министерства связи. В свою очередь, Моссовет в своём решении от 30.09.1980 «Об ответственности за нарушение общественного порядка в г. Москве» возложил контроль за соблюдением своего решения на ГУВД Мосгорисполкома и Административную инспекцию Мосгорисполкома.

Первая кодификация законодательства об административных правонарушениях также отказалась от указания милиции как универсального органа административной юрисдикции. В статье 234 КоАП РСФСР указывалось, что протокол составляется уполномоченным на то должностным лицом либо представителем общественной органи-

зации или органа общественной самодеятельности. В статье 203 перечислялся исчерпывающий перечень составов административных правонарушений, рассматриваемых должностными лицами ОВД. Кодекс не предусматривал подведомственность милиции дел о правонарушениях, установленных законодательством АССР и правовыми актами местных Советов, но не исключал возможность составления милиционерами протоколов по таким делам.

Например, в соответствии с пунктом 5 решения Пензенского областного Совета народных депутатов от 29.07.1992 "О мерах по упорядочению торговли на территории Пензенской области", милиция составляла протоколы об административных нарушениях, выражавшихся в нарушении норм и правил, направленных на борьбу с эпидемиями и обеспечение дорожной, пожарной безопасности, ответственность за нарушение которых КоАП РСФСР не была установлена.

В соответствии со ст. 462 КоАП Республики Башкортостан устанавливалось, что протокол об административном правонарушении составляется должностным лицом органа, которому подведомственно дело о соответствующем правонарушении, а также должностные лица «иных контролирующих органов и органов исполнительной власти в пределах их полномочий и компетенции». Специальное указание на милицию в этой статье отсутствовало. Дела об административных правонарушениях, подведомственные милиции перечислялись в ст. 382 Кодекса, что не соответствовало КоАП РСФСР, исчерпывающе определявшей подведомственность дел об административных правонарушениях милиции. Заметим, что статья 11 закона Республики Башкортостан «О милиции общественной безопасности», наделяла милицию правом составления протоколов об административных правонарушениях.

Вторая кодификация законодательства об административных правонарушениях указывала конкретные составы административных правонарушений на федеральном уровне, по которым сотрудники милиции (полиции) составляли протоколы, независимо от подведомственности дел о таких правонарушениях (абз. 2 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а также перечень дел об административных правонарушениях, подведомственных ОВД (ст. 23.3 КоАП РФ). Важной представляется формулировка ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ – «протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ,

составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами РФ».

Поскольку милиция общественной безопасности, сохранившая двойное подчинение МВД России и органам исполнительной власти субъектов РФ, продолжала своё существование, было закономерным сохранение советской практики наделения сотрудников милиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

В 2011 году проведена реформа МВД России, завершившая курс на последовательную централизацию [3] системы ОВД. Многие региональные законодатели, ранее наделявшие полномочиями милицию, внесли поправки в соответствующие законы, актуализировавшие наименование органа охраны правопорядка. Однако такие изменённые положения признавались недействующими в судебном порядке, несмотря на то, что полиция выполняла предписания законов субъектов РФ и составляла протоколы. Например, признан недействующим пункт 1 статьи 4.1 Закона Псковской области от 4 мая 2003 года N 268-оз «Об административных правонарушениях на территории Псковской области» в части возложения на должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

В 2014 году предусмотрена возможность заключения соглашений между МВД и правительствами субъектов РФ о составлении сотрудниками полиции протоколов о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В отсутствие таких соглашений, составление протоколов полиции не допускается, что ставит под сомнение исполнимость законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Полиция обладает большими материальными и человеческими ресурсами, чем органы исполнительной власти субъектов РФ, объективно не способные выявлять административные правонарушения столь же эффективно, что и ОВД. К сожалению, бездействие полиции, вызванное отсутствием соглашений МВД России и региональных правительств, не признано Конституционным Судом РФ, нарушающим права граждан.

Более того, договорное регулирование административно-юрисдикционной деятельности ОВД, предусмотрено и проектами новой кодификации (ч. 4 ст. 607 проекта Кодекса РФ об административной ответственности N 917598-6; ч. 3 ст. 42.4 проекта КоАП РФ

№ 957581-6; ч. 2 ст. 44.4 проекта КоАП РФ, подготовленного Минюстом в 2020 г.).

По нашему мнению, оснований для договорного регулирования административно-юрисдикционных полномочий полиции, тем более в свете конституционных поправок 2020 года, нет. Напоминаем, что вектором развития единой системы публичной власти являются соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Как подмечено С. А. Старостиным: «точность и качество формулировок есть залог качества законодательства» [4]. Однако формулировка, содержащаяся в абз. первом ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ, представляется достаточной для наделения полиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектами РФ. А абзац второй, предусматривающий заключение соглашений между МВД России и региональными правительствами, следует исключить.

Мы считаем достаточными для возложения на полицию соответствующих обязанностей и формулировки ч. 2 ст. 3 (о руководстве законами субъектами РФ), п. 8 ч. 1 ст. 12 закона о полиции (о составлении протоколов об административных правонарушениях без уточнения, каким актом эти правонарушения установлены). Нет и противоречия с ч. 2 ст. 12 закона о полиции – если федеральный закон уже возложил обязанность составлять протоколы об административных правонарушениях, субъект РФ лишь уточняет объём такой обязанности, а не устанавливает «иную» обязанность.

Как справедливо отмечено А. В. Шевцовым, оптимизация административно-процессуальных полномочий полиции является необходимым условием для совершенствования деятельности ее должностных лиц по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях [5]. Вместе с тем, нельзя признать правильным договорное регулирование административно-юрисдикционной деятельности ОВД. По нашему мнению, следует внести изменения в закон о полиции и КоАП РФ, с тем, чтобы позволить любому субъекту РФ наделять должностных лиц полиции полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях без какого-либо согласования с Министерством внутренних дел РФ.

Следует помнить, что законодатель указал в качестве основных направлений деятельности (задач) полиции предупреждение и пресечение административных правонарушений, производство по таким делам безотносительно того, на каком уровне установлены административные правонарушения. Иное следует считать нарушением единства законности и поставлением под сомнение защищённости публичных интересов и интересов граждан и организаций от любых административных правонарушений.

© Зокиров Т.З., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Щепалов С. В. Прообраз судопроизводства по делам об административных правонарушениях советской предвоенной эпохи // Административное право и процесс. 2024. № 2.
2. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в РСФСР и СССР (1917-1953 гг.) // Актуальные проблемы административного права и административного процесса. Монография. Под общей редакцией С. А. Старостина. Москва, 2022. С. 377-378.
3. Зокиров Т. З. Органы внутренних дел в системе органов публичной власти России в 1991–2021 годах: от федеративных начал к унитарным // Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике : сборник материалов VIII Студенческого юридического форума : в 4 т. / под общ. ред. канд. юрид. наук, заместителя заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) А. В. Сладковой. — М. : Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — Т. 1. — 236 с.
4. Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 32. С. 76 - 96.
5. Шевцов А. В. К вопросу о полномочиях должностных лиц полиции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. N 7. С. 23 - 28. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-7-23-28.



Корнева Юлия Юрьевна,
*старший преподаватель кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат педагогических наук*

Проблемы деятельности участкового уполномоченного полиции и пути их решения

Аннотация: *в данной статье рассматриваются проблемы, возникающие в связи с осуществлением деятельности участковым уполномоченным полиции. Помимо этого, особое внимание обращено на специфику работы, кадровый состав, загруженность и риски для здоровья сотрудников, возникающие в связи с осуществлением деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Также автором предложены пути решения, с учетом выявленной проблематики в деятельности участкового уполномоченного полиции.*

Ключевые слова: *участковый уполномоченный полиции, проблемы, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, осуществление деятельности.*

В настоящее время в деятельности участкового уполномоченного полиции, как и в любой другой сфере деятельности существуют определенные проблемы, а именно связанные с охраной общественного порядка и общественной безопасности. Например, А.М. Валиев, такими проблемами, препятствующими УУП выполнять возложенные на них обязанности, считает: «интенсивный характер служебной деятельности; отвлечение от выполнения непосредственных должностных обязанностей; ненормированный служебный день» [1, с.411].

Проблему перегруженности сотрудников, влияющая на уровень и эффективность деятельности УУП, выделяют С.В. Ганина и Н.В. Багуцкий [2, с.223].

Помимо вышеперечисленных проблем, в деятельности УУП можно выделить следующие:

1. УПП имеет законодательное ограничение полномочий, так как у него отсутствует право на применения мер принуждения таких как арест, задержание и привлечение к административной ответственности. Подобные ограничения препятствуют УУП в эффективном осуществлении деятельности по предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступлений.

2. Некоторые мероприятия, которые уполномочены осуществлять УУП – проведение профилактических бесед, в ряде случаев оказываются не эффективными. УПП в большинстве случаев вынужден работать с неблагонадежными слоями населения, которые не намерены идти на контакт.

3. УУП имеет право осматривать и обыскивать жилище, а также изымать предметы, имеющие значение для следствия, без постановления суда, на основании постановления следователя или дознавателя (ч.5 ст. 165 УПК РФ, ч.2 ст.15 Федерального закона №3-ФЗ). Кроме того, в случаях не терпящих отлагательств УУП, на основании мотивированного постановления руководителя органа осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, имеет право проникнуть в жилище, помимо воли проживающих в нем лиц, если их действия могут повлечь совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

4. В последние годы набирают популярность разговоры о недопустимости занимания должности УУП лицами женского пола. В таком случае стоит отметить, что в соответствии с ч.1 ст.17 ФЗ № 342 «О службе в органах внутренних дел» на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет независимо от пола, расы, национальности и т.д. Не смотря на положение закона, развеять подобные разговоры поможет порядок проведения личного досмотра, а он осуществляется исключительно лицом того же пола что и лицо, подлежащее досмотру. Если задержание женщины производит сотрудник службы УУП мужского пола, то он не имеет права на проведение личного досмотра, потому как подобные действия запрещены законодательством Российской Федерации.

5. Специфической чертой осуществления деятельности участкового уполномоченного выступает то, что зачастую именно сотрудник данной службы прибывает первым на место преступления или административного правонарушения. Несмотря на то, что деятельность

участкового уполномоченного полиции является в большей степени административной, статистика, связанная с расследованием уголовных дел, также отражается в отчете участкового перед населением. Сотрудники службы УУП зачастую в большей степени перегружены, т.к. в большинстве случаев их привлекают для осуществления мероприятий по ООП и ООБ при проведении массовых мероприятий, конвоирования и осуществления поручений следователя или дознавателя. Несмотря на это, с УУП не снимают ответственности за события, которые могут произойти на территории подконтрольного административного участка в период его отсутствия. При возникновении различного рода проблем, связанных с криминогенной составляющей в данный период, сотрудник службы УПП будет привлечен к ответственности, за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

6. В последнее время в силу негативного отношения к деятельности полиции, а также опасения сотрудников, связанные с риском для здоровья, численность кадров и кадрового резерва значительно сократилась [3, с.151]. Еще одним немаловажным фактом является непонимание гражданами специфики деятельности УПП. Если рассматривать другие подразделения полиции, деятельность в которых не связана с риском для жизни и здоровья, то есть кадровые подразделения. Можно заметить, что укомплектованность в них, на порядок выше в сравнение со службой УУП. Вероятнее всего данный результат вытекает из двух составляющих – нормированный рабочий день и отсутствие риска.

8. Отчет перед гражданами в деятельности участкового уполномоченного полиции имеет ключевое значение. Так как через данный отчет, участковый информирует граждан о результатах своей деятельности на закрепленном административном участке, а также об оперативной обстановке на нем [4, с. 146-147]. В законе указано на то, что данный отчет должен осуществляться не реже одного раза в год, но для усовершенствования деятельности участкового уполномоченного и полиции в целом имеет место предложение проводить его чаще, допустим не реже одного раза в полгода, потому как этот период времени является оптимальным для возможности отражения всей информации и оперативной обстановки на административном участке.

9. Законодательно не определено понятие «оперативно-служебного задания», что является проблемой в случае, выполнения

подобного задания могут быть нарушены права граждан, так как компетенция УУП в подобном случае остается прежней.

10. Самая главная проблема состоит в том, что медицинские работники не сообщают в полицию о лицах, имеющих наркотическую зависимость, они подтверждают это тем, что данная информация содержит «врачебную тайну». Но существует закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», который дает право на разглашение подобной информации правоохранительным органам в исключительных случаях.

В последнее время участились случаи провокаций со стороны граждан в отношении сотрудников полиции, для преодоления подобных проявлений предлагается:

- укомплектование сотрудников персональными устройствами регистрации информации;
- проведение инструктажей по отработке действий в подобных ситуациях [5, с.70];

Для решения вышеуказанных проблем необходимо в первую очередь повысить численность сотрудников службы УПП и создание устойчивого кадрового резерва. Потому как именно укомплектованность службы, порождает остальные проблемы, вытекающие из-за отсутствия необходимого количества сотрудников. Также необходимо нормативно определить улучшить должностное положение сотрудников службы УПП, путем расширения некоторых полномочий и предоставления определенного рода социальных гарантий.

Основываясь на выводах, сделанных выше, нельзя не отметить, что для повышения уровня эффективности деятельности УУП необходимо усовершенствовать нормативную базу, повысить уровень взаимодействия как с гражданами, так и с иными подразделениями ОВД, а также решить ряд вопросов организационного характера. Следует пересмотреть подходы к вопросу врачебной тайны в контексте работы с наркозависимыми, обеспечивая более тесное сотрудничество между медицинскими учреждениями и полицией для обеспечения безопасности и здоровья общества.

© Корнева Ю.Ю., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Валиев А.М. Проблемы и пути совершенствования деятельности участкового уполномоченного полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. №4 (42). С. 411.
2. Ганина С. В. Багуцкий Н. В. Проблемные аспекты деятельности участковых уполномоченных полиции // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. №9 (37). С. 223.
3. Заброда Д. Г., Осяк А. Н. Основные направления совершенствования форм несения службы участковыми уполномоченными полиции // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2022. №1. С. 151.
4. Гришаков, А. Г. Роль и компетенция старшего участкового уполномоченного полиции в организации службы участковых уполномоченных полиции / А. Г. Гришаков // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2020. – № 20-1. – С. 146-147.
5. Дрозд, А. О. Возбуждение дел об административных правонарушениях, осуществляемых участковыми уполномоченными полиции / А. О. Дрозд, В. А. Кудин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 2(50). – С. 70.



Соколовская Ольга Георгиевна,
*старший преподаватель кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
факультета милиции общественной безопасности
Академии Министерства внутренних дел
Республики Беларусь*

Гендерное насилие. Мифы и проблемы его предупреждения

Аннотация: *в статье на основе ретоспективного анализа и обобщения международных актов формулируются выводы о необходимости разрушения мифов, касающихся гендерного насилия, и принятия мер по предупреждению такого насилия, что позволит повысить степень защищенности не только конкретного человека, но и общества.*

Ключевые слова: *гендерное насилие, домашнее насилие, насилие в отношении женщин, гендерное равенство.*

Проблема насилия по гендерному признаку имеет давнюю историю и с развитием общественных отношений эволюционировала от полного непризнания до введения понятия в правовое поле.

Произошедшие в XX веке изменения в общественно-политической и социально-экономической сферах резко повысили внимание к данной проблеме и вопросам дискриминации по половому признаку.

Тем не менее, проблема гендерного насилия до сих пор вызывает споры не только в обществе, но и в научных, в том числе юридических кругах. Мнения о необходимости либо, наоборот, вредности предупреждения и пресечения такого насилия подкрепляются как примерами из жизни, так и различными исследованиями. Расхождение точек зрения более чем полярно. От наиболее радикальных, утверждающих, что противодействие гендерному насилию – прямой путь к разрушению института семьи и узакониванию однопо-

лых браков, до необходимости принимать срочные меры, в том числе на законодательном уровне, по искоренению гендерного насилия.

Белорусским ученым О.Г. Каразеем, рассматривающим проблематику в контексте применения гендерного подхода в деятельности по профилактике насилия в семье, отмечается, что на правовом форуме Беларуси недопустимость учета гендерного вопроса в отечественном дискурсе обосновывалась тем, что принцип гендерной идеологии несет в себе идеи всевозможной сексуальной ориентации, однополых браков и извращений как нормы.

В определенной степени такая ситуация обусловлена, в том числе, наличием некоторых мифов, самыми распространенными из которых являются следующие:

«гендерное насилие – это исключительно насилие мужчин над женщинами»;

«гендерное насилие – это, как правило, домашнее насилие со стороны мужа (сожителя)».

Так, по мнению Н.А.Парыгиной, гендерным насилием могут считаться только насильственные действия мужчин по отношению к женщинам, поскольку только мужчина применяет насилие над женщиной на основании того, что он мужчина и его пол дает ему на это право. Женщина, применяя насильственные действия по отношению к мужчине, делает это не вследствие осознания превосходства своего пола, а вследствие признания превосходства над конкретным мужчиной [2].

М.А. Бутаева отмечает, что с одной стороны, домашнее насилие является серьезным фактом дискриминации женщин, а с другой – практически нет механизма для искоренения этой дискриминации, потому что безнаказанность насилия в семье становится моделью гендерного поведения в семейных взаимоотношениях, которая усваивается детьми как норма и воспроизводится из поколения в поколение.

На это же указывает и С.С.Даренских, отмечая, что терпение жестокого обращения со стороны супруга связано с нежеланием оставлять детей без отца, жалостью к мужу, опасением потери уважения общества.

Актуальна данная тема и для белорусских ученых.

О.В. Катушонок пишет, что одной из важнейших причин роста количества актов насилия между супругами, являются устоявшиеся гендерные стереотипы семейного поведения.

Кроме того, начиная с 90-х годов прошлого века положение женщин, все чаще становится предметом, исследуемым международным правовом.

Общая рекомендация № 19 к Конвенции о ликвидации дискриминации (CEDAW), принятая в 1992 году, четко признает насилие в отношении женщин формой дискриминации, которая затрудняет реализацию принципа равноправия.

Принимается ряд актов международного права, в которых уже не только дается определение данному явлению, но и содержатся рекомендации по его искоренению. Первым таким документом стала Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, провозглашенная 20 декабря 1993 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/104 (далее – Декларация об искоренении насилия), которая признает, что насилие в отношении женщин является проявлением исторически сложившегося неравного соотношения сил между мужчинами и женщинами, которое привело к доминированию над женщинами и дискриминации в отношении женщин со стороны мужчин, а также препятствует всестороннему улучшению положения женщин, и что насилие в отношении женщин является одним из основополагающих социальных механизмов, при помощи которого женщин вынуждают занимать подчиненное положение по сравнению с мужчинами.

В Декларации об искоренении насилия впервые дается определение насилию в отношении женщин, под которым понимается «любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни» (статья 1).

В конце 90-х – начале 2000-х годов вопросы предупреждения гендерно мотивированного насилия включаются и в сферу деятельности одной из самых крупных в мире региональных организацией по безопасности – ОБСЕ, которая начинает рассматривать насилие в отношении женщин как серьезную преграду на пути установления гендерного равенства.

Так, в 2004 году 56 государств-членов ОБСЕ высказали свою заинтересованность в продвижении равенства между женщинами и мужчинами и уменьшении дискриминации путем принятия «Плана действий по поддержке гендерного равенства», который указывает исполнительным структурам ОБСЕ на необходимость разработки программ, наблюдения за прогрессом по предупреждению насилия в отношении женщин и поддержки исполнительных структур ОБСЕ и государств-членов в осуществлении соответствующих обязательств по содействию установлению гендерного равенства [7].

В 2006 г. с целью дальнейшего расширения прав и возможностей женщин и девочек, и других групп разного возраста и происхождения, которые сталкиваются с дискриминацией, Координационным советом руководителей системы ООН одобрена общесистемная политика ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

Следующим международным документом в области защиты прав женщин, в том числе в искоренении насилия в отношении них, стала Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, открытая для подписания с 11.05.2011 (далее – Стамбульская конвенция).

В Стамбульской конвенции отмечается, что определенные в каком-либо обществе, особенно традиционном, роли или стереотипы поведения мужчин и женщин способствуют тому, чтобы насилие в отношении женщин воспринималось как приемлемое. В этой связи в качестве общеобязательного условия предупреждения насилия Стамбульская конвенция рекомендует искоренять предрассудки, обычаи, традиции и любые иные практики, которые основаны на идее неполноценности женщин или стереотипных представлениях о роли женщин и мужчин. Она призывает к пониманию истоков насилия над женщинами и применению мер защиты и поддержки жертв. Любые виды насилия над женщинами можно рассматривать как доказательство неравенства между женщинами и мужчинами, существования стереотипов, гендерных ролей и дискриминации женщин.

Статьей 3 документа вводится понятие «гендерный», что означает социально-закрепленные роли, поведение, деятельность и характеристики, которые определенное общество рассматривает как соответствующие женщинам и мужчинам и, самое главное, впервые акцен-

тируется внимание на определении «насилие в отношении женщин по гендерному признаку» – насилие, направленное на женщину, потому что она является женщиной, или же несоразмерно затрагивает женщин.

Кроме того, дается общее определение насилию в отношении женщин, ориентированное на защиту прав исключительно женщин.

Анализируя выше сказанное, мы не можем отрицать наличие некоторого в определенной степени агрессивного феминистского уклона на международном правовом поле.

В этой связи вполне понятна и не может быть проигнорирована точка зрения тех людей, которые считают, что признание гендерного насилия проблемой, требующей решения на законодательном уровне, может нанести непоправимый урон семейным ценностям, в первую очередь, нивелировать роль мужа и отца как главы семьи.

Именно поэтому в 2005 году на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) был принят модельный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», в котором дано определение гендера, как социального аспекта отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех сферах жизни, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку. В свою очередь, под гендерным равенством предложено понимать равный правовой статус мужчин и женщин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

Данная терминология получает широкое применение в актах СНГ, Парламентского собрания Союза Беларуси и России, Совета Министров Союзного государства, Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества. Одним из них является Заявление глав государств – участников СНГ от 11 октября 2017 года о поддержке института семьи и традиционных семейных ценностей, которым в связи с объявлением 2017 года Годом семьи в СНГ поставлена цель развивать эффективные формы и способы защиты института семьи, обеспечивая гендерное равенство и расширяя права и возможности женщин.

Сегодня как для Республики Беларусь, так и для России важно проведение исследований, которые показали бы то, что существующие подходы к проблеме насилия по гендерному признаку, рассматривающие его в контексте защиты прав женщин, не в полной мере отвечает принципам гендерного равенства.

Насилие со стороны мужа в отношении жены и, так как и насилие мужчин в отношении женщин в целом – это только отдельные части такого явления как гендерное насилие.

В современном обществе насилие по половому признаку может совершаться и в отношении мужчин (например, жена имеет более высокий доход, или женщина, являясь руководителем, допускает дискриминацию, а в некоторых случаях и явное насилие в отношении подчиненных противоположного пола). Соответственно проблему искоренения насилия по гендерному признаку необходимо рассматривать в контексте защиты прав не только женщин, но и мужчин.

В этой связи возникла необходимость рассмотрения данной проблемы в более широком смысле, путем введения новых понятий «гендерно мотивированное насилие» и «противодействие гендерно мотивированному насилию».

Гендерно мотивированное насилие – это любые совершенные на основании полового признака умышленные действия обидчика, нарушающие права, свободы и законные интересы пострадавшего, которые причиняют или могут причинить физический, психологический либо материальный вред или страдания, а также угрозы совершения таких действий, независимо от того, происходит ли это в публичной или частной жизни.

Наряду с этим предлагается ввести термин «противодействие гендерно мотивированному насилию», определив его как комплекс правовых, экономических, социальных, организационных и иных мер, осуществляемых субъектами противодействия гендерно мотивированному насилию, направленных на предупреждение и пресечение гендерно мотивированного насилия, оказание помощи и обеспечение защиты пострадавшего, оказание корректирующего воздействия на обидчиков; формирование нетерпимого отношения к гендерно мотивированному насилию, искоренение дискриминационных представлений о социальных ролях и обязанностях женщин и мужчин.

Таким образом, гендерно мотивированное насилие является сложным, многоаспектным явлением современной действительности. Несмотря на свою латентность, сегодня во многих странах такое насилие уже признается глобальной проблемой. Оно не имеет границ, не зависит от возраста, социального или расового положения, места пребывания и требует обязательного решения в цивилизованном обществе.

Эффективное решение данной проблемы возможно только при консолидации усилий национальных правительств, международных организаций и гражданского общества.

© Соколовская О.Г., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каразей, О. Г. О возможности применения гендерного подхода в деятельности по профилактике насилия в семье / О. Г. Каразей // Законность и правопорядок. – 2019. – № 2. – С. 52–57.

2. Парыгина, Н. А. Гендерный аспект насилия в социальном измерении [Электронный ресурс] : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / Н. А. Парыгина. – Хабаровск, 2009. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/gendernyi-aspekt-nasiliya-v-sotsialnom-izmerenii>. – Дата доступа: 06.01.2024.

3. Бутаева, М. А. Гендерные проблемы в отношении насилия в семье [Электронный ресурс] / М. А. Бутаева // Теория и практика гендерных исследований в мировой науке : материалы III Междунар. науч.-практ. конф., Пенза – Махачкала – Ереван, 5–6 мая 2012 г. / Науч.-издат. центр «Социосфера», Рос.-Арм. (Слав.) гос. ун-т, Даг. гос. ун-т ; редкол.: А. С. Берберян, М. А. Бутаева, И. Г. Дорошина. – Ереван, 2012. – Режим доступа: <http://sociosphere.com/files/conference/2012/k-20-5-12.pdf>. – Дата доступа: 10. 01.2024.

4. Даренских, С. С. Семейное насилие в отношении женщин [Электронный ресурс] / С. С. Даренских // Изв. Алт. гос. ун-та. – 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/semeynoe-nasilie-v-otnoshenii-zhenschin>. – Дата доступа: 10.01.2024.

5. Катушонок, О. В. Гендерный аспект детерминации супружеского насилия [Электронный ресурс] / О. В. Катушонок // Электрон-

ная библиотека Полоцкого государственного университета. – Режим доступа: <https://elib.psu.by/handle/123456789/19345>. – Дата доступа: 08.01.2024.

6. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин : резолюция Генер. Ассамблеи ООН, 20 дек. 1993 г., № 48/104 // Права человека: международно-правовые документы и практика их применения : в 4 т. / сост. Е. В. Кузнецова. – Минск, 2009. – Т. 2. – С. 78–81.

7. Решение № 14/04. План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства (МС.DEC/14/04 от 7 декабря 2004 года) [Электронный ресурс] // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Режим доступа: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/23298.pdf>. – Дата доступа: 25.12.2020. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием [Электронный ресурс] : Стамбул, 11 мая 2011 г. // Совет Европы. – Режим доступа: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016806b0687>. – Дата доступа: 06.01.2024.

8. Модельный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [Электронный ресурс] : постановление Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ, 18 нояб. 2005 г., № 26-11 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

9. Решение о Заявлении глав государств – участников Содружества Независимых Государств о поддержке института семьи и традиционных семейных ценностей [Электронный ресурс] : [принято в г. Сочи 11.10.2017 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

10. Конвенция Организации Объединенных Наций «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» [Электронный ресурс] : [заключена в г. Нью-Йорке 18.12.1979 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

11. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин : резолюция Генер. Ассамблеи ООН, 20 дек. 1993 г., № 48/104 // Права

человека: международно-правовые документы и практика их применения : в 4 т. / сост. Е. В. Кузнецова. – Минск, 2009. – Т. 2. – С. 78–81.

12. Решение о Заявлении глав государств – участников Содружества Независимых Государств о поддержке института семьи и традиционных семейных ценностей [Электронный ресурс] : [принято в г. Сочи 11.10.2017 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

13. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием [Электронный ресурс] : Стамбул, 11 мая 2011 г. // Совет Европы. – Режим доступа: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016806b0687>. – Дата доступа: 06.01.2023.



Равнюшкин Александр Викторович,
заместитель начальника кафедры
административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

О некоторых аспектах североамериканской модели обеспечения прав граждан на защиту от семейного (домашнего) насилия

Аннотация: рассмотренные автором статистические данные и работы некоторых российских и американских ученых о состоянии семейного (домашнего) насилия и функционирования североамериканской государственной системы противодействия этому насилию показывают, что многие связанные с ними проблемы, несмотря на предпринимаемые меры со стороны органов управления, остаются нерешенными. В общественной и научной среде в США продолжается дискуссия относительно понимания рассматриваемой проблемы, дефиниции семейного (домашнего) насилия. Автор отмечает, что приверженцы широкого понимания семейного (домашнего) насилия для достижения политических и иных целей манипулируют данными о насилии. При этом рассматриваемая система не является столь эффективной и безупречной, как представляется для всего мира.

Ключевые слова: семейное (домашнее) насилие; государственная система противодействия семейному (домашнему) насилию в США; политические манипуляции данными; профессиональные вмешательства административных органов в дела семьи.

Современные реалии общественного обустройства показывают такое динамичное развитие, что многие прежние представления о развитии отдельных видов общественных отношений требуют переосмысления, как и способы их регулирования. Под воздействием идеологии так называемой «толерантности» и свободы взглядов на половую принадлежность, формируемой странами Запада и их сателлитами, динамично меняется характер социальной жизни. Выступая

функцией обеспечения социальной жизни, российское право, прежде всего, административное должно быть направлено на противодействие навязываемым Западом «социальным и культурным ценностям», разрушающим традиционные.

Несмотря на расширение сфер воздействия права на современное общество (юридизация общественных отношений) функционирование их правовых механизмов регулирования не поспевают за темпами развития этого общества. И в Российской Федерации юридизация также охватывает все больше видов общественных отношений. При этом следует отметить, что многие из этих сфер традиционно подвергались правовому воздействию и регулированию. Среди них следует отметить семейные (брачные) отношения, которые изначально на первых этапах истории регулировались в симбиозе интересов самодержавия и религии (церкви), затем идеологии построения социализма в годы существования СССР. С 1990-х годов стала превалировать либеральная направляющая, декларирующая практически безграничные интересы личности над интересами общества и государства. Только на протяжении последнего времени на уровне государства был скорректирован общий вектор развития семейной политики, в частности по воспитанию детей, на основе традиционных ценностей. Были внесены определенные дополнения в Конституцию Российской Федерации, направленные на укрепление российской семьи, традиционных ценностей российского общества.

В одном из нормативных актов Президента Российской Федерации отмечено, что «гармоничное развитие возможно только на основе традиционных ценностей, к которым, среди прочих, относятся высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд»¹.

Дальнейшее развитие российского законодательства и более эффективного механизма обеспечения защиты прав граждан от семейного насилия возможно только через понимание права как продукта среды российского общества, системы его исторических, социально-духовных и культурологических факторов.

Данное положение подтверждается тем, что право бывает разным. Так, понимая право как продукт определенной среды,

¹ Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (утверждены Указом Президента № 809 от 9 ноября 2022 г.) <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 28.01.2024).

К.Е. Сигалов выделяет «право для государства», «право для общества» и «право для человека» [1, с. 4].

Данный ученый отмечает, что если первое право политизировано, второе подвержено воздействию социальных явлений, то третье отражает противоречивость человеческой сущности. Для одних людей право воспринимается как властное веление государства по обеспечению правопорядка в среде проживания, то для других – это чужеродная враждебная сила, вторгающаяся в их личную среду проживания.

Наиболее ярко неоднозначность свойства и значения права в Российской Федерации и зарубежом как регулятора общественных отношений проявляется в определении и противодействии семейному (домашнему) насилию.

Среди зарубежных государств, активно распространяющих свое влияние на обустройство государственной и общественной жизни в других государствах, являются США. Среди сфер влияния находятся и отношения, связанные с воспитанием детей, семейно-брачные отношения. В отдельных случаях административные органы злоупотребляют полномочиями, чрезмерно вмешиваясь в семейную жизнь отдельных граждан. Можно предположить, что такой чужеродной враждебной силой в сфере профилактики домашнего насилия все больше выступает для американского общества (США) государственная система противодействия семейному (домашнему) насилию.

Сама по себе эта система построена на основе многочисленных законодательных актов федерального уровня и уровня штатов, направленных на широкое воздействие не только на лиц, применяющих насилие, но и других членов семьи и совместно проживающих лиц. В 1994 году правительство США отреагировало на общенациональную проблему домашнего и сексуального насилия, приняв Закон о насилии в отношении женщин (VAWA)¹. Однако большинство законов о насилии в семье в США являются законами отдельных штатов². Не останавливаясь на изучении нормативных актов США, регламентирующих функционирование системы противодействия домашнему насилию (этому посвящено определенное количество зарубежных и российских научных работ), следует отметить, что больший научный интерес представляет собой рассмотрение статистических данных, в

¹ URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-103hr3355enr/pdf/BILLS-103hr3355enr.pdf> (дата обращения: 29.01.2024).

² URL: <https://brownpoliticalreview.org/2021/08/abuse-to-arrest/> (дата обращения: 29.01.2024).

том числе официальных, и научные работы российских и американских ученых.

Как отмечается российскими учеными А.В. Лысовой, Н. Г. Щитовым, «домашнее (семейное) насилие стало национальной проблемой современных демократических обществ» [2, с. 99].

Относительно проблемы семейного насилия данные авторы отмечают, что «с 1960-х годов ею занимается целый ряд ведущих социальных институтов США», и «Правительство США выделяет огромные средства на исследования домашнего насилия и разработку новых подходов к борьбе с ним», и что произошло «повсеместное открытие кризисных центров и убежищ для жертв насилия; рост числа экономически независимых женщин; расширение штата специалистов в области семейной терапии и консультирования; смещение акцента в социологии с теории функционализма на теорию конфликта; восприятие социологии как инструмента усовершенствования общества» [2, с. 101-102], существенной положительной динамики улучшения результатов работы системы США по противодействию домашнему (семейному) насилию не наблюдается. Сами авторы на протяжении всей представленной работы, опубликованной в 2003 году, практически и указывают на глубокие недостатки выстроенной системы США по противодействию рассматриваемому негативному явлению (нормативная неопределенность; роль бюрократии в сфере предотвращения домашнего насилия; отсутствие знания об эффективности используемых мер борьбы с домашним насилием и другие факторы).

Кроме того, и на современном этапе функционирования американской системы противодействия рассматриваемому насилию имеется множество проблем, влекущие вредоносные последствия. Статистический материал исследовательского центра «Bedbible» (США) за 2023 год показывает, что в США 20 человек в минуту подвергаются физическому насилию со стороны интимного партнера. Ежедневно более 20 000 телефонных звонков поступает на горячие линии по борьбе с насилием в семье по всей стране. Экономические издержки домашнего насилия со стороны интимного партнера в США составили 3,6 трлн долларов»¹.

¹ Статистика насилия в семье – сколько жертв? Статистический материал Исследовательского центра Bedbible (Электронный ресурс) // <https://bedbible.com/domestic-violence-statistics>. (дата обращения: 30.01.2024).

О тяжелейшем положении, связанном с фактами семейного (домашнего) насилия показывают официальные статистические данные. Управление по борьбе с насилием в отношении женщин Министерства юстиции США опубликовало отчет «Грантовые средства, использованные для решения проблемы преследования: отчет Конгрессу за 2022 год», в котором собраны данные только одному из многих видов проявлений домашнего насилия – преследования. Одним из ярких примеров слабоэффективной работы американской системы противодействия домашнему насилию относятся данные о том, что «с 2016 по 2019 год увеличивалась доля всех жертв преследования и традиционных жертв преследования, которые не обращались в полицию, заявляя, что, по их мнению, полиция ничем не может помочь. Доля всех жертв преследования, ссылающихся на эту причину, выросла за этот период с 27% до 33%, в то время как процент жертв традиционного преследования, ссылающихся на эту причину, вырос с 21% до 39%»¹.

По сведениям, основанным на данных Министерства юстиции, только в 2022 году в Соединенных Штатах было зарегистрировано около 1,3 миллиона случаев насилия в семье. Наибольшее количество случаев насилия в семье произошло среди лиц в возрасте 18-34 лет, что составляет 45% зарегистрированных случаев. Примерно в 72% случаев бытового насилия были задействованы интимные партнеры, такие как супруги или партнеры по свиданиям. По оценкам, в 2022 году 15,5 миллиона детей в Соединенных Штатах подвергались домашнему насилию в своих домах². Результаты этого краткого анализа показывают, что североамериканская модель противодействия домашнему насилию как первооснова всей западной системы не является столь эффективной как представляется во многих источниках, в том числе научных.

Так, К. Ходжес (США) посвятил домашнему насилию научную работу, в которой отмечает недостатки американской правовой системы, наносящие вред жертвам домашнего насилия [3].

¹ Office on violence against women's grant funds used to address stalking: 2022 report to Congress URL:

<https://www.justice.gov/d9/2023/06/2022%20Report%20to%20Congress%20on%20Stalking.pdf>. Р. 4. (дата обращения: 31.01.2024).

² 50 Shocking Department of Justice Statistics on Domestic Violence: 2024 Guide. <https://atonce.com/blog/department-of-justice-statistics-on-domestic-violence>. (дата обращения: 31.01.2024).

Также группа авторов отмечают, что «растет признание того, что дети являются непосредственными жертвами насилия в семье и жестокого обращения и сами нуждаются в поддержке и защите. Однако профессиональные вмешательства, направленные на защиту детей, могут непреднамеренно еще больше травмировать родителей, чаще всего матерей [4, р. 1].

А.В. Лысова и Н. Г. Щитов изучили работы некоторых крупных американских ученых и практиков (М. Страус, Р. Джиллес, М. Стейнман, Л. Лерман, Д. Зорза, Ф. Боуза), и сделали общий вывод о том, что система реагирования на домашнее насилие в США находится в ситуации кризиса.

Действительно, в одной из работ Мюррея А. Страуса (США), было проанализировано 70 исследований по рассматриваемому вопросу, в которых автор пришел к следующим результатам.

Во-первых, женщины так же физически агрессивны или даже более агрессивны, чем мужчины, в семейных отношениях. Ученый считает, что нападения со стороны женщин также должны быть в центре внимания социальной политики из-за вреда, который наносит детям растущее в семье насилие. В ходе социологических исследований половина женщин сообщили, что в ходе конфликта нанесли удар первыми [5, с.16].

Во-вторых, доля случаев насилия со стороны партнера, известных полиции, составляет лишь малую долю от числа таких инцидентов, оцененных на основе исследований семейных конфликтов. Данные официальной статистики случаев семейного (домашнего) насилия и действительной не совпадают. О 93% случаях семейного (домашнего) насилия не сообщается в полицию. Как правило, в официальную статистику о фактах семейного насилия попадают совершенные насильственные действия бывших супругов [5, с. 13].

В-третьих, отсутствие такой большой доли случаев в полицейской статистике может дать ключ к пониманию гендерных различий в полицейской статистике о нападениях со стороны партнера. Занижение информации о нападениях на партнеров со стороны женщин как о преступлении или угрозе безопасности, заключается в том, что они часто воспринимаются мужчинами как шутка, поскольку риск получения мужчинами травмы и, следовательно, страх перед травмой относительно невелик [5, с. 13].

В-четвертых, автор отмечает, что представители определенных политического сил и активистки-феминистки для мобилизации ресурсов в противодействии мужскому влиянию используют общую цифру о 1800000 женщинах, подвергающихся всеми формами насилия ежегодно (часто представляемую как избиение женщины каждые 15 секунд)¹. В то же время они также используют статистику полиции, данные криминалистических опросов и отделений неотложной медицинской помощи, чтобы показать, что раненых женщин-жертв гораздо больше, чем жертв-мужчин. Автор называет сложившееся положение ложной дихотомией [5, с. 27].

В-пятых, в научной среде и в американском обществе идет дискуссия о понятии и структуре семейного (домашнего) насилия. По мнению М.А. Штрауса, ни одна из сторон не мотивирована понимать другую. Скорее, каждая стремится навязать свою точку зрения, поскольку считает, что предпочтительное определение жизненно важно для продвижения их моральных принципов и профессиональных целей. Более того, по его мнению, общество проиграет, если любая из сторон откажется от своей точки зрения, потому что общество выиграет от моральной повестки дня и профессионального вклада с обеих сторон. Автор не намерен отказываться от попыток продвигать мораль «никакого насилия ни с чьей стороны» [5, С. 32].

Таким образом, результаты проведенного сравнительно небольшого анализа состояния дел функционирования американской системы противодействия семейному (домашнему) насилию показывают, что в ней содержится немало количество недостатков, которые заставляют задуматься относительно целесообразности ее внедрения в отечественные правовые системы.

Процесс противодействия семейному насилию должен носить многосторонний характер, охватывать как мужчин, так и женщин. Женское насилие также имеет место в структуре рассматриваемого насилия. Действующая североамериканская государственная система противодействия семейному насилию способна и наносит вред жертвам домашнего насилия, не является столь эффективной и безупречной как представляется для всего мира.

¹ Национальное обследование по проблеме насилия в отношении женщин (NVAWS): Ежегодная распространенность женщин, ставших жертвами со стороны интимных партнеров, составила 13 на 1000 в случае физического насилия (1 309 061 женщина) и 18 на 1000 (1 812 546 женщин) во всех формах виктимизации // URL: <https://what-when-how.com/interpersonal-violence/national-family-violence-surveys/>. (дата обращения: 31.01.2024).

Определенные политические силы и представители феминистского движения манипулируют в своих интересах не только статистическими данными о состоянии насильственной преступности в семейных отношениях, но и используют их в качестве орудия в решении политических задач по всему миру. В достижении своих целей они используют широкий подход к пониманию семейного насилия (как физическое, психологическое, экономическое, сексуальное, духовное виды насилия и кибернасилие). Те, кто использует широкое определение семейного насилия, как правило, в первую очередь заботятся о благополучии женщин. Однако в большинстве случаев американских ученых и исследователей интересует узкое понимание этого рассматриваемого насилия - как совершение актов физического насилия.

© Равнюшкин А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сигалов К.Е. Среда права: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Сигалов Константин Елизарович; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ]. - Москва, 2010. - 54 с.
2. Лысова, А.В. Системы реагирования на домашнее насилие: опыт США / А. В. Лысова, Н. Г. Щитов // Социологический журнал. – 2003. – № 3. – С. 99-115. С. 99.
3. Hodges C. From Abuse to Arrest: How America's legal system harms victims of domestic violence // <https://brownpoliticalreview.org/2021/08/abuse-to-arrest>.
4. Hale H., Bracewell, K., Bellussi, L., Jenkins, R. The Child Protection Response to Domestic Violence and Abuse: a Scoping Review of Interagency Interventions, Models and Collaboration // Journal of Family Violence. 2024. № 2 (19/02/2024) С. 1-21. Doi 10.1007/s10896-024-00681-4.
5. Straus, M. A. (1999). The dispute about domestic violence by women: a methodological, theoretical and sociological scientific analysis. In X. B. Arriaga and S. Oskamp (Eds.), Violence in intimate relationships (pp. 1-32). Thousand Oaks, California: Sage. // http://www.vaeteraktuell.de/haeusliche_gewalt/The_Controversy_about_Domestic_Violence_by_Women.pdf.



Струков Владислав Андреевич
*преподаватель кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Меры социального обеспечения по противодействию насилия в семье

Аннотация: *эффективное решение проблемы насилия в семье – задача, как государственных органов власти, так и неправительственных организаций. Действительно предупреждение насилия в семье возможно только на основе социального партнерства государственных органов и общественных объединений, посредством организации широкой просветительской работы, направленной на формирование осознанного неприятия случаев насилия в семье и их категорическое осуждение, расширение и развитие специализированных учреждений помощи жертвам такого насилия.*

Ключевые слова: *правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, насилие в семье, институт гражданского общества, социальное обеспечение, жертва домашнего насилия.*

Министерство внутренних дел Российской Федерации системно реализует комплекс организационных мероприятий, направленных на предупреждение преступлений на бытовой почве, в том числе в семье.

Несмотря на некоторые положительные тенденции, проблема домашнего насилия в стране, в том числе в отношении женщин, вызывает повышенный интерес со стороны граждан, общественных организаций и средств массовой информации.

Зачастую широко освещаемые в СМИ резонансные преступления, которым предшествовали семейные конфликты, формируют у общества негативную оценку деятельности органов внутренних дел.

Основными причинами нарушений при проведении индивидуальной профилактической работы являются отсутствие должного

контроля за осуществлением данной деятельности, а также недостаточность времени для ее реализации вследствие продолжающегося использования участков уполномоченных полиции не по назначению.

В то же время, вопросы защиты жизни и здоровья членов семьи от противоправных посягательств должны решаться комплексно, во взаимодействии с другими ведомствами и институтами гражданского общества.

В рамках реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023-2030 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 4356-р, сотрудниками и руководителями подчиненных подразделений территориальных органов внутренних МВД России на региональном и районном уровне во взаимодействии с иными государственными и негосударственными учреждениями, применяются, комплекс мер направленных на профилактику правонарушений, совершаемых в сфере внутрисемейного быта.

В некоторых регионах отмечена концентрация усилий на профилактике семейно-бытового насилия именного органов и учреждений социального блока, определив в качестве дополнительных направлений, их деятельности проведение мероприятий по формированию в обществе непримиримого отношения к семейному насилию, поддержание семейного благополучия, здорового климата в семье, содействию гражданам в мобилизации их собственных ресурсов по преодолению сложных жизненных ситуаций, а также повышение стрессоустойчивости и психологической культуры населения, особенно в сфере межличностного, семейного, родительского общения. широко применяются нормы законодательства по противодействию правонарушениям в сфере внутрисемейного быта.

В каждом конкретном регионе действуют сети кризисных центров для помощи пострадавшим от домашнего насилия и работы с правонарушителями, а также расширение их функционала в части оказания правовой, психологической медицинской помощи жертвам насилия; реализация психокоррекционных программ с агрессорами для их ресоциализации и нормализации их поведения в целях сохранения семьи; социального патронажа лиц, нуждающихся в социальной помощи.

Законами Республики Бурятия, Карачаево-Черкесской Республики и Нижегородской области закреплены положения об обеспечении жилыми помещениями граждан, пострадавших от физического или психического насилия в семье, которые не могут проживать совместно со своими родственниками.

Меры по оказанию социально-психологической и социально правовой помощи семье, жертвам семейного насилия, предусмотрены Законами республик Хакасия, Саха (Якутия), Пермского края, Ростовской области.

В Республике Башкортостан¹, Забайкальском крае², Брянской и Кировской областях действуют региональные законы, предусматривающие информирование учреждениями здравоохранения органов внутренних дел о ставших им известными в процессе оказания медицинской помощи, осуществления патронажа фактах преступных посягательств на жизнь (здоровье) граждан, семейно-бытовых конфликтов.

Потерпевшим от семейно-бытовых правонарушений оказывается бесплатная юридическая помощь в соответствии с законами республик Карелия, Крым и Ульяновской области.

Региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения и организации осуществляют профилактику правонарушений, совершаемых на бытовой почве, в пределах своих полномочий путем:

обеспечения своевременного выявления лиц, систематически нарушающих правонарушения и иные антиобщественные действия на бытовой почве;

применения мер воздействия к лицам, совершающих правонарушения и иные антиобщественные действия на бытовой почве, проведение с ними или их семьями профилактической работы;

проведения профилактической работы с лицами, относящимися к категории потенциальных и реальных потерпевших, в том числе путем выявления, устранения или нейтрализации факторов, обстоятельств и ситуаций, формирующих виктимное поведение граждан.

¹ Закон Республики Башкортостан от 18.07.2021 № 431-з «Об охране общественного порядка в Республике Башкортостан// Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, № 17(359), 02.09.2011, ст. 1230.

² Закон Забайкальского края от 03.07.2009 № 199-33К «О профилактике правонарушений в Забайкальском крае»// Забайкальский рабочий, 08.07.2009 № 126.

Анализ региональных нормативных актов показывает, что Законами Брянской (от 20 февраля 2008 г. № 12-3), Воронежской (от 02 августа 2000 г. № 176-03), Нижегородской (от 06 июля 2012 г. № 88-3) и Псковской (от 05 апреля 2019 г. № 1942-ОЗ) областей предусмотрены отдельные нормы по профилактике правонарушений, совершаемых на бытовой почве.

Все вышеперечисленные меры социального характера по превенции насилия в семье закреплены в законах субъектах. Для более качественной протекции прав и свобод жертв пострадавших от домашнего насилия необходимо указанные нормы применять на федеральном уровне.

Уже более 25 лет в научной среде ведется дискуссия о принятии федерального закона «О профилактике насилия в семье». Представляется, что работа правоохранительных органов во взаимодействии с учреждениями социального блока без подобного специального федерального закона значительно усложняется, так как ощущается нехватка правового инструментария в области профилактики семейно-бытового насилия.

Приходится констатировать, что в настоящее время многие институты гражданского общества в виде общественных советов или товарищеских судов не работают; во многих населенных пунктах, муниципальных образованиях отсутствуют специальные учреждения и службы, которые бы реализовывали деятельность по качественному оказанию различного вида помощи лицам, которые пострадали от семейно-бытового насилия, осуществляли деятельность по профилактике правонарушений данного вида.

Безусловно, проблема профилактики правонарушений в семейно-бытовой сфере является комплексной, требующий к себе разностороннего подхода. В связи, с чем ее разрешение следует начинать с принятия ряда мер, нацеленных на гуманизацию взаимодействия личности, общества и государства, с одновременным усилением контроля за соблюдением нормативных предписаний, определяющих гарантии защищенности участников семейно-бытовых отношений. Для эффективной превенции актов насильственных противоправных деяний требуется сформировать адекватный имеющимся вызовам аппарат средств противодействия им. Особенно высоким потенциалом обладают в данном ключе средства массовой информации, в том числе Интернет. Слабо сформированы партнерские отношения государ-

ственных и гражданских институтов, в данном направлении фактически на сегодняшний день никакой активной работы не ведется.

Отсутствие в правовой системе России самостоятельного федерального закона, закрепляющего базовые начала противодействия (включая профилактику) правонарушениям в семейно-бытовой среде негативно сказывается на правосознании граждан, их доверии правоохранительным органам. Общественный запрос на справедливость и законность не выполняется государственными институтами, в семейных отношениях это приводит к постепенной деградации всех социальных институтов. Наличие специальных норм права, регулирующих основы и пределы вмешательства государства в частную семейную жизнь не только позволяют установить баланс частных и публичных интересов, но и способствуют построению адекватных механизмов противодействия правонарушениям в семейно-бытовой сфере.

© Струков В.А., 2024



Пичкур Анна Петровна,
*старший преподаватель кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук*

Развитие системы безопасности на железнодорожном транспорте в эпоху царствования Императора Александра II (1855-1881)

Аннотация: *в статье автором рассматривается развитие железнодорожного транспорта и систем его безопасности в эпоху царствования императора Александра II. Автор делает вывод, что в этот период времени была сформирована комплексная научная доктрина о функционировании железных дорог. В целом она отражала тройственную систему безопасности: личную, общественную и техническую*

Ключевые слова: *безопасность; железнодорожный транспорт; полиция; железнодорожная дорога; научная доктрина*

Начав с решения отменить крепостное право (1861), император осуществил в различных сферах крупномасштабные реформы (финансовая, образовательная, земская, городская, судебная, военная). Следует отметить также, что развитие теории безопасности в России второй половины XIX века повлияли на развитие российского законодательства. Исследователь становления данной теории в России Г. С. Пынина отмечает, что во второй половине XIX века появились теории, рассматривавшие безопасность как комплексное явление. Указанный ученый отмечает, что в понятие государственной безопасности стали включать национальный аспект, укреплялись взгляды деятелей с либеральными взглядами (А. Д. Градовский, Б. Н. Чичерин, П. Б. Струве), которые «уделяли внимание каждому из элементов безопасности: личности и ее правам, обществу и государству, а также возможности их взаимодействия» [1, с. 13]. Идеи Б. Н. Чичерина в современном смысле понимаются как безопасность посредством идеи прав человека [2]. С современных позиций верным явля-

ется суждение о том, что «проблемы обеспечения общественной безопасности имеют глубокие исторические корни, органически связаны с политическими, экономическими, социальными, государственно-правовыми реформами, проводимыми в стране» [3, с. 55-56].

О начале формирования системы государственного надзора за железной дорогой допустимо высказываться с 1858 г., когда 24 января была введена должность Главного инспектора частных железных дорог, которая учреждалась согласно «Положению о главном инспекторе частных железных дорог» для наблюдения за ходом дел на частных железных дорогах и действиями на них инспекторов. Должности инспекторов были учреждены 6 июня 1857 г. Положением об инспекторах частных железных дорог. Инспектор назначался на каждую дорогу. Он наблюдал за правильностью, удобством и безопасностью движения и осуществлял надзор за действиями «Управления частной железной дороги» [4]. Указанные должностные лица стали первыми субъектами механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте России.

Размах строительства железных дорог при Александре II поражает: за период 1861–1870 гг. государство вложило в железнодорожное строительство 2,5 млрд руб. «Если в 1860 г., на заре великих реформ, в стране было всего 1254 км железных дорог, то в 1880 г., в конце царствования Александра II, уже 21600 км, что в 17 с лишним раз больше» [5]. Вопросы регулирования эксплуатации железных дорог были сосредоточены в руках главного инспектора частных железных дорог и инспектора эксплуатации правительственных железных дорог. Однако данных мер для обеспечения безопасности было недостаточно. Широкий размах железнодорожного строительства поставил руководство государства перед актуальным вопросом построения механизма обеспечения общественной безопасности на железных дорогах.

Понимая всю остроту проблемы, было принято решение о включении в систему безопасности чинов жандармского корпуса, в качестве главной функции которого являлось выполнение охранительных функций и обеспечение принципа законности посредством осуществления политического надзора. Еще на этапе сдачи железных дорог в эксплуатацию утверждались и вводились штатные должности военных жандармских команд и эскадронов, а затем жандармских полицейских управлений железных дорог, которые с 1865 г. подчинялись

вновь созданному Министерству путей сообщения. Подбор кадров осуществлялся из офицеров царской армии. Начальник Киевского охранного отделения генерал-майор А. И. Спиридович отмечал, что для выполнения такой важной задачи «соответствующий контингент лиц могла дать только русская армия, всегда служившая верой и правдой своим государям, создавшая им славу, ковавшая величие и могущество России [6].

В 1867 г. сложившаяся система была изменена с появлением новых правовых основ деятельности жандармов, определенных в «Положении о Корпусе жандармов» (далее – Положение) 9 сентября 1867 г. [7], в котором были созданы и правовые основы для деятельности жандармов жандармских полицейских управлений железных дорог, действовавшие в составе Отдельного корпуса жандармов. В Положении была определена организационная структура и управление Корпусом жандармов (I и II разделы), полномочия Шефа жандармов и других командирских чинов (III раздел), назначение и сферы (предметы), порядок использования жандармов (IV раздел) и др.

Данное решение можно считать продолжением подхода, сформированного еще при Николае I, заключающегося в первостепенной задаче обеспечения безопасности монархии. В связи с этим интересен вопрос о компетенции жандармов на железных дорогах, которая носила двойственный характер. С одной стороны, жандармы полицейских жандармских управлений железных дорог (в составе Отдельного корпуса жандармов III Отделения, а затем после его упразднения в 1880 г. – в состав Министерства внутренних дел (звание шефа жандармов получил Министр)) осуществляли политический надзор, а с другой – общеполицейские функции. В 80-е гг. XIX в. усилилась роль государства в развитии железных дорог в Российской империи. В период правления Александра III стала реализовываться политика так называемого огосударствления железных дорог, т. е. выкуп ее у частных собственников в пользу государства, что, в свою очередь, позволило усовершенствовать систему безопасности на этих дорогах. Современными учеными отмечается, что «концентрация на ограниченном пространстве значительных масс населения, материальных ценностей неизбежно влекли криминализацию объектов железнодорожного транспорта. Это, в свою очередь, потребовало обеспечения правопорядка в местах строительства, а затем и общественной безопасности при эксплуатации железных дорог» [8].

Среди важных следует отметить вопрос о содержании в научных трудах того времени проблемы обеспечения безопасности. В частности, О. Ф. Глинка, рассматривая случаи убийства на железнодорожном транспорте, исследовал вопрос о личной безопасности пассажиров и об определении ответственности служащих управлений железных дорог [9].

Комиссия для исследования железнодорожного дела в России [10], работавшая, в том числе по факту преступления (1876), во главе с графом Э. Т. Барановым, констатировала «разрозненность действий других ведомств и недостаточно прочном сосредоточении правительственных сил при охранении государственных и общественных интересов» [11].

Кроме того, отмечалось, что ответственность должностных лиц управлений железных дорог не была урегулирована: «даже в том случае, когда следствие раскрывало виновных, и они предавались в руки правосудия, суды оказывались бессильными, вследствие неполноты законодательства по предметам ответственности железнодорожных администраций» [11].

Материалы других авторов-современников тех лет, как: В. А. Введенского [12], А. А. Вендриха [13], М. М. фон Вебера [14] поднимали вопросы о личной ответственности служащих железных дорог из-за допущения происшествий, об организации порядка на станциях, вокзалах, внедрении технологических новшеств (например, информационных табло, как на вокзалах Англии). Немецкий ученый М. М. фон Вебер представил тройственную структуру ответственных лиц за происшествия: вина непосредственного лица, совершившего деяние (проступок); вина руководителя (начальника) службы и вина управления железной дороги. Также указанным автором был исследован вопрос о государственном контроле железных дорог, в системе которого бюрократизированный аппарат контроля затруднял нормальное функционирование железных дорог, и предлагал эту систему упростить [14].

В целом сложившаяся научная доктрина позволяет сделать вывод о том, что ученые вполне представляли имеющиеся проблемы в системе общественной и иной безопасности на железнодорожном транспорте, предлагали прогрессивные на тот момент обоснованные идеи, некоторые из которых были реализованы в России в последующее время. Из проведенного исследования указанных работ следу-

ет, что была сформирована комплексная научная доктрина о функционировании железных дорог, затрагивающая ее многие сферы. Уже тогда анализировался зарубежный опыт в области железнодорожного транспорта [15]. В целом она отражала тройственную систему безопасности: личную, общественную и техническую.

Представляется, что сформировавшаяся доктрина безопасности железных дорог явилась фундаментом для разработки нормативных правовых актов, новых принципов и методов регулирования для дальнейшего развития обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

© Пичкур А.П., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Пынина Г. С. Становление теории безопасности в российском государстве XIX–XXI веков (политико-правовой аспект). С. 13.
2. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / под ред. В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2006. – 505 с.
3. Воронов А. М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. № 2. С. 55–56.
4. Путеводитель по фондам РГИА / фонды центральных государственных учреждений / фонды Министерства путей сообщения. Фонд 259. Главный инспектор частных железных дорог при МПС. Историческая справка [Электронный ресурс]. URL: <https://rgia.su/old/showObject.do?object=27608026> (дата обращения: 10.05.2023).
5. Гудилова Ю. И. Железнодорожная революция в России во второй половине XIX–начале XX вв. // Экономический журнал. 2011. № 2(22). С. 139.
6. Записки жандарма / А. Спиридович; [с предисл. и под ред. С. Пионтковского]. Репринт. воспроизведение изд. 1930 г. М.: Худож. лит.: Фонд творч. инициатив, 1991. С. 35.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 42. Отд. 2. № 44956. СПб. [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/lib/book3136/9950> (дата обращения: 10.05.2023).
8. Петрыкин Н. Н., Петрыкина В. В. Об актуальности изучения деятельности жандармских полицейских подразделений железных дорог // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина. 2018. № 1. С. 13.

9. Глинка О. Ф. К вопросу об охране безопасности пассажиров в поездах. Киев: Лито-тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1900. С. 3–4.
10. Доклад Министра путей сообщения Александру II о состоянии и строительстве русских железных дорог // РГВИА. Ф. 422. Оп. 1. Д. 1359. Л. 1.
11. Юбилей графа Э. Т. Баранова и окончание трудов высшей железнодорожной комиссии // Железнодорожное дело. 1882. № 17. С. 170. [Электронный ресурс]. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_60000204004/viewer/?page=182 (дата обращения: 10.05.2023).
12. Введенский В. А. Обеспечение безопасности движения на железных дорогах. СПб: Тип. бр. Пантелеевых, 1902. – 5 с.
13. Вендрих А. А. Новые мероприятия для увеличения степени безопасности движения. СПб.: Тип. бр. Пантелеевых, 1900. – 11 с.
14. Вебер М. М. Условия безопасности железнодорожного движения. М.: Тип. В. Я. Барбей, 1880. – 145 с.
15. См., напр., Меры, принятые на французских железных дорогах для устранения случаев столкновения поездов // Железнодорожное дело. 1882. № 1-2. С. 9. [Электронный ресурс] // URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_60000204004/viewer/?page=17 (дата обращения: 10.05.2023).



Полякова Наталья Викторовна,
*начальник кафедры административного права
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Осуществление МВД России и его территориальными органами
государственной миграционной политики Российской Федерации
в современных условиях: проблемы и пути их решения**

Аннотация: *в статье рассматриваются отдельные современные проблемы реализации МВД России и его территориальными органами государственной миграционной политики, предлагаются пути их решения*

Ключевые слова: *миграционная политика, иностранные граждане, лица без гражданства, территориальные органы МВД России, проблемы, биометрические данные мигрантов, база данных, удаленное взаимодействие, оперативно-профилактические мероприятия*

В современной России при реализации государственной миграционной политики возникают отдельные проблемы, требующие своего разрешения. Существование проблем в исследуемой сфере обусловлено крайне нестабильной обстановкой, которая, в свою очередь, вызвана необходимостью изменения позиции государства в связи с ситуацией мировой пандемии COVID-19 и проведением специальной военной операции, усилившей приток в страну беженцев. В настоящее время интенсивность миграционного потока вернулась к допандемийным значениям.

В числе наиболее общих проблем следует выделить отсутствие определения государственной миграционной политики в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, где данный термин употребляется весьма активно, однако содержание его не раскрывается. По нашему глубокому убеждению, целесообразно дополнить Концепцию соответствующим определением (ранее нами сформулированным):

«Государственная миграционная политика представляет собой одно из главных направлений государственной политики Российской Федерации, ориентированное на формирование и управление миграционными процессами на ее территории органами государственной власти с применением законных форм и методов для достижения интересов государства, касающихся социального, экономического и демографического развития общества».

Одна из проблем связана с миграционной амнистией. На значимость данной проблемы указывает то, что миграционная амнистия служит одним из важнейших условий эффективности государственной миграционной политики. При этом законодательное определение данного понятия отсутствует, не смотря на имеющийся в стране практический опыт упрощения режимов пребывания отдельных категорий иностранных граждан (прежде всего, граждан ближнего зарубежья).

В настоящее время граждане Украины, ДНР и ЛНР, находящиеся на территории России с нарушением установленных правил пребывания, получили возможность урегулировать свое правовое положение. В связи со сложившейся ситуацией указанные граждане ограничены в возможности выезда за пределы Российской Федерации и находятся на ее территории с нарушением установленных правил пребывания. Для урегулирования своего правового положения в нашей стране они могут обратиться в территориальные органы МВД России по вопросу постановки на миграционный учет по месту пребывания, продления срока временного пребывания или оформления разрешительных документов на проживание. При этом к таким лицам меры административного воздействия за нарушение режима пребывания (проживания) не применяются. Кроме того, указанной категории граждан предоставляется возможность подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство по удостоверяющим личность документам с истекшим сроком действия [1].

По нашему глубокому убеждению, миграционная амнистия как метод легализации нелегальных мигрантов требует своего развития и законодательного закрепления. Целесообразно рассмотреть вопрос о возможности создания правовой основы применения миграционной амнистии в нашей стране. Важно разработать перспективную модель правового обеспечения миграционных амнистий, поскольку отсутствие законодательного закрепления института «миграционной амни-

стии» означает и отсутствие установленного порядка проведения соответствующих мероприятий, а также полномочий на принятие решений по организации процедур, касающихся реструктуризации правового статуса иностранных граждан.

Следующая проблема обусловлена недостаточным вниманием к вопросам контроля органов внутренних дел за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства. Полагаем, проведение оперативно-профилактических мероприятий должно быть направлено не только на выявление и пресечение нелегальной миграции со стороны иностранных граждан, но и на выявление правонарушений в данной сфере, совершаемых должностными лицами и гражданами Российской Федерации.

В последние годы ставится вопрос о совершенствовании единой информационной базы данных мигрантов.

МВД России постепенно формирует единую информационную платформу, содержащую данные об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации. Предлагаемая электронная информационная база должна будет обеспечивать предоставление государственных услуг иностранным гражданам, взаимодействие между ними в электронном виде, внедрение персонализированных информационных сервисов (к примеру, личный кабинет, рассылка уведомлений) [2].

В апреле 2022 года с предложением создать единую современную информационную систему миграционного учета, включающую биометрическую базу мигрантов, выступил заместитель председателя Совета безопасности Дмитрий Медведев [3].

Предполагается, что эта единая информационная система миграционного учета позволит точно знать, кто, на какой срок и с какими целями въехал в нашу страну. Причем со всеми необходимыми биометрическими данными каждого мигранта.

Некоторые авторы обращают внимание на необходимость создания интегративной базы, объединяющей органы государственной власти в сфере миграционной политики и иностранных граждан на основе бесконтактного (удаленного) взаимодействия [4].

По нашему убеждению, целесообразно создать единую межведомственную интегральную информационную систему с подсистемой «Биометрические данные мигрантов», которая будет объединять все заинтересованные подразделения системы МВД России и другие

ведомства. Внедрение такой платформы позволит получать нужную информацию в кратчайшие сроки.

Представляется важным проводить на постоянной основе работу по совершенствованию порядка информационного взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами. При этом, как отмечает Е.В. Ренкас, большое внимание необходимо уделять взаимному информационному обмену в отношении данных об иностранных гражданах, срок проживания (временного пребывания) которых сокращен либо разрешение на временное проживание (вид на жительство) которых в Российской Федерации аннулировано [5].

Будет полезным законодательно предусмотреть обязанность ГУВМ МВД России формировать и пополнять базу данных в отношении указанной категории иностранных граждан, что позволит проводить мероприятия по предупреждению их уклонения от выезда из России, а также предупреждать совершение принимающей стороной правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.9. КоАП РФ, за непринятие мер по обеспечению своевременного выезда иностранных граждан за пределы нашей страны по истечении установленного срока пребывания.

Следующая проблема связана с тем, что в некоторых ситуациях (например, в условиях пандемии, военных конфликтов и других) могут закрываться границы между государствами. Поскольку отдельные консульские функции и полномочия по вопросам предоставления гражданства принадлежат Консульским отделам Посольств РФ в разных странах, целесообразно в чрезвычайных ситуациях (например, при закрытии границ между государствами) передавать эти консульские полномочия региональным властям.

Например, в случаях реализации Программы по оказанию содействия по переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, существует упрощенная процедура приема в гражданство, включающая оформление и получение свидетельства участников программы. Эта процедура реализуется временной группой по оказанию содействия участникам Программы.

Целесообразно предоставить полномочия по выдаче готового свидетельства участника программы не только сотрудниками временной группы, но и членами территориальной региональной комиссии, принявшей решение о признании иностранного гражданина участником программы.

Одна из проблем осуществления государственной миграционной политики Российской Федерации связана с практической деятельностью по противодействию нелегальной миграции. Сотрудники ОВД оказывают индивидуальное профилактическое воздействие на иностранных граждан, находящихся на территории нашей страны. Так, например, УУП в ходе профилактического обхода может получить информацию о фактах сдачи в аренду жилья иностранным гражданам, а также о лицах, которые сдают жилье без оформления в аренду иностранным гражданам, находящимся в стране с нарушением правил миграционного учета.

Совершение вышеназванных правонарушений влечет привлечение виновных к ответственности по ч.3 ст. 18.9 КоАП РФ. При этом требование о постановке на профилактический учет лиц, совершающих такие правонарушения, не установлено.

Целесообразно предусмотреть обязательное требование о постановке вышеназванных нарушителей миграционных правил на профилактический учет, чтобы предотвратить организацию ими незаконного пребывания (проживания) в стране иностранцев. Соответствующее изменение необходимо будет внести в Инструкцию, утвержденную приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, предусмотрев постановку на профилактический учет сроком на один год лиц, предоставляющих жилье иностранным гражданам, находящимся в РФ с нарушением миграционного законодательства.

В качестве одной из мер по совершенствованию государственной миграционной политики следует провести оптимизацию полномочий органов внутренних дел в данной сфере посредством выделения подразделения, которое будет осуществлять полномочия, связанные с предупреждением нелегальной миграции на территории России; осуществлением контроля за иностранными гражданами, находящимися в Российской Федерации на законных основаниях; розыском и задержанием нелегальных мигрантов, привлечением их к ответственности; предотвращением незаконного трудоустройства иностранцев.

Таким образом, рассмотрев некоторые проблемы осуществления государственной миграционной политики, можно предложить некоторые меры по их разрешению:

— дополнить Концепцию государственной миграционной политики определением понятия «государственная миграционная политика»;

- разработать правовую базу применения в стране миграционных амнистий, установив порядок проведения и полномочия на принятие решений по организации соответствующих процедур;
- создать единую межведомственную интегральную информационную систему с подсистемой «Биометрические данные мигрантов», которая будет объединять все заинтересованные подразделения системы МВД России и другие ведомства;
- предоставить полномочия по выдаче готового свидетельства участника Программы по оказанию содействия по переселению в Российскую Федерацию соотечественников не только сотрудниками временной группы, но и членами территориальной региональной комиссии, принявшей решение о признании иностранного гражданина участником программы;
- предусмотреть в Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, постановку на профилактический учет сроком на один год лиц, предоставляющих жилье иностранным гражданам, находящимся в РФ с нарушением миграционного законодательства.

© Полякова Н.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. «Миграционная амнистия» для граждан Украины, ЛНР и ДНР. – URL: <https://www.vestnik-migranta.ru/2022/04/amnesty.html> (дата обращения: 24.04.2022).
2. В России создадут единую базу цифровых профилей иностранцев, пребывающих в стране. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/11014899> (дата обращения: 25.04.2022).
3. Медведев предложил создать биометрическую базу мигрантов. – URL: <https://ura.news/news/1052546201> (дата обращения: 25.04.2022).
4. Кислая К.Г. Современные проблемы миграционной политики России: состояние и перспективы решения // Форум молодежной науки. – 2020. – Вып. 1. – № 1. – С. 36.
5. Ренкас Е.В. Организация незаконной миграции: проблемы предупреждения и пути их решения / Е.В. Ренкас – Текст : непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 3. – С. 218–220.



Бондарь Елена Олеговна,
*заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

К вопросу о реализации механизма административно-правового регулирования в органах внутренних дел

Аннотация: рассматриваются отдельные положения реализации механизма административно-правового регулирования в органах внутренних дел. Анализируются особенности механизма реализации административно-правовых норм как составной части общей конструкции регулирования общественных отношений. Механизм реализации административно-правовых норм включает в себя систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, которые являются составной частью всей деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы внутренних дел, правовые нормы, правоприменительная деятельность, механизм.

В научной литературе термин «механизм реализации правовых норм» представляется по-разному. Анализируя мнения ученых, можно отметить, что данный механизм представляет собой методы обеспечения и формы реализации правовых норм; регулятивные и охранительные правовые средства, с помощью которых воплощается объективное и субъективное право в поведении субъектов; реализацию конкретных элементов, воплощающихся в воле государства; элементы, методы и способы, через которые стабилизируются общественные отношения.

Основная цель данного механизма направлена на обеспечение практического использования норм административного права в реальной жизни и правоприменительной деятельности. Задача анализируемого механизма заключается в гарантии соответствия законодательного, исполнительного, судебного регулирования с акцентом на

охранительной характер. Отсюда механизм реализации состоит в создании специальных инструментов, которые препятствуют нарушению норм, а при нарушении – способствуют их восстановлению. В связи с этим в деятельности органов внутренних дел механизм реализации административно-правовых норм можно представить как применение различных методов (мер), таких как: предупреждение, пресечение, обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, взыскание.

Рассмотрим каждый их элементов механизма отдельно.

А) Предупредительные методы – это установленные законом способы, приемы и действия, сущность которых заключается в ущемлении прав и свобод определенного лица (физического, должностного, юридического) для обнаружения, предотвращения и ликвидации нарушений законодательства.

Предупредительные методы реализуются в целях предотвращения или исключения возможности совершения противоправных посягательств в будущем и характеризуются профилактической направленностью. К таким методам относятся:

1. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, применяется в целях предупреждения рецидива противоправных деяний данными лицами.

2. Приостановление действия разрешения (лицензии) или его аннулирование на занятие частной детективной и охранной деятельностью.

3. Отзыв разрешений, выданных на хранение и (или) ношение гражданского и служебного оружия, перевозку, ввоз на территорию и вывоз с территории РФ этого оружия и патронов к нему; разрешений на хранение и применение отдельных видов и моделей стрелкового оружия, выданных во временное пользование в органах внутренних дел, разрешений на хранение и перевозку взрывчатых веществ промышленного применения.

Б) Пресекательные методы – это предусмотренные нормами административного права законные средства и способы психологического или физического воздействия, применяемые сотрудниками органов внутренних дел для пресечения противоправных деяний на месте и во время их совершения путем вмешательства в действия правонарушителя. В зависимости от способа воздействия данные методы делятся на общие (обычные) и специальные (особые).

К общим (обычным) методам относятся:

1. Право сотрудников органов внутренних дел требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а также действий, препятствующих законной деятельности органов государственной и муниципальной власти, организаций, учреждений и т. д.

2. Право сотрудников органов внутренних дел доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительный перевод, в помещение правоохранительных органов, в судебный орган, в иное учреждение для решения вопроса об их задержании, если данный вопрос не возможно решить на месте; в целях установления личности гражданина, когда есть основания полагать, что он может находиться в розыске (скрывается от органов дознания, следствия или суда; уклоняется от исполнения наказания; либо пропал без вести) и так далее. Так, например, при совершении профилактического обхода лейтенантом полиции Н. А. Д. и сержантом полиции П. Р. О. 28 сентября 2021 г. в 13 ч 35 мин по адресу: г. Москва, район Некрасовка, пересечение улиц 1-я Вольская и 2-я Вольская, был замечен неизвестный гражданин, который переходил проезжую часть в неустановленном месте, чем создал помехи движению автомобилей. В ходе проверки выяснилось, что неизвестный гражданин находится в состоянии опьянения, для выяснения личности он был доставлен в ОМВД России по району Некрасовка г. Москвы.

3. Право сотрудников органов внутренних дел отстранять водителей или иных лиц, управляющих транспортным средством, от управления, задерживать транспортные средства, запрещать их эксплуатацию и направлять водителей, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии алкогольного опьянения, на медосвидетельствование.

К специальным (особым) методам относятся:

1. Применение физической силы.

2. Применение специальных средств (резиновые палки, слезоточивый газ, средства ограничения подвижности, водометы и др.).

3. Применение огнестрельного оружия.

К методам по обеспечению участия конкретных лиц в производстве и рассмотрении административного дела относятся:

1. Доставка. Согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ доставка – это привод гражданина для составления протокола о противоправном

административном посягательстве, если такой протокол нельзя составить в месте совершения этого деяния.

2. Административное задержание. Согласно ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы гражданина, которое применяется в отдельных случаях, когда это важно для надлежащего и своевременного рассмотрения административного дела, а также для исполнения решения суда.

3. Привод. Согласно ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ привод виновного физического или должностного лица, законного представителя несовершеннолетнего или юридического лица, свидетеля возможен в том случае, если их отсутствие мешает всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и его разрешению.

К методам по получению доказательств относятся:

1. Согласно ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, представляет собой осмотр вещей, осуществляемый без нарушения их целостности, для выявления орудий или предметов совершения противоправного административного деяния.

2. Согласно ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ осмотр помещений, территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности, и находящихся там вещей и документов, принадлежащих на праве собственности юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, проводится должностными лицами, уполномоченными на совершение таких действий.

3. Согласно ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ досмотр транспортного средства представляет собой осматривание транспортного средства, осуществляемое без нарушения его целостности, для выявления орудий или предметов совершения противоправного административного деяния. Так, 25 февраля 2021 года в районе Некрасовка г. Москвы при патрулировании улиц был остановлен автомобиль марки «Ленд Ровер» госномер С 156 ПР 790 RUS. Водитель данного автомобиля показал водительское удостоверение, которое сразу вызвало подозрение. В результате осмотра транспортного средства в бардачке данного автотранспортного средства были обнаружены и изъяты поддельные билеты банка России номиналом 5000 руб. в количестве 10 штук.

4. Согласно ст. 27.10 КоАП РФ изъятие вещей и документов, явившихся орудиями или предметами совершения противоправного административного деяния, представляет собой принудительное лишение физического или юридического лица возможности пользоваться и распоряжаться этими вещами и документами. Так, в результате проверочных мероприятий 24 мая 2021 года у индивидуального предпринимателя С. С. П. были изъяты 5 канистр моторного масла «STIHL» с признаками подделки. А 3 июня 2021 года у индивидуального предпринимателя И. А. А. был изъят: товар «парфюмерия», маркированные товарным знаком «Versace» с признаками подделки.

5. Согласно ч. 1 ст. 27.14 КоАП РФ арест товаров, транспортных средств и иных вещей – это запрет на право распоряжения товаром, транспортным средством и иными вещами, который осуществляется путем составления описи указанного имущества. Данные товары, транспортные средства и иные предметы могут быть переданы на хранение лицам, имеющим данное право.

Г) Административное взыскание.

Таким образом, механизм реализации административно-правовых норм включает в себя систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, которые являются составной частью всей деятельности органов внутренних дел. Эти элементы включают в себя нормативные, процессуальные и инструментальные ресурсы, необходимые для выполнения функций, полномочий, прав и обязанностей, возложенных на данные органы.

Механизм реализации норм административного права в деятельности органов внутренних дел является крайне важным аспектом для обеспечения законности, порядка и безопасности на территории государства. В связи с этим механизм реализации административно-правовых норм в деятельности правоохранительных органов можно представить в виде применения различных методов, таких как: предупреждение, пресечение, обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, взыскание.

© Бондарь Е.О., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023) // Парламентская газета. – № 98. – 2003.
5. 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» (ред. от 12.10.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 (часть I). – Ст. 7020.
6. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
7. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
8. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
9. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / А.Г. Маркушин, О.Л. Морозов. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 311 с.
10. Попова Н.Ф. Административное право: учебник и практикум для вузов / Н.Ф. Попова. 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2023. – 343 с.
11. Сладкова А.В. Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти. Учебно-методическое пособие для магистров / А.В. Сладкова. М. : Проспект, 2018. – 679 с.



Пономарева Ольга Михайловна,
*старший преподаватель кафедры
административного права и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат педагогических наук*

**О проблемных вопросах организации административного
надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы
и возможностях их решения**

Аннотация: *реализация административного надзора как меры контроля со стороны государства за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, меры профилактического воздействия возложена на сотрудников органов внутренних дел. Обоснованность введения и необходимость применения данной меры не вызывает сомнений. Но при ее реализации до сих пор сохраняется целый ряд проблемных вопросов, которые требуют разрешения.*

Ключевые слова: *административный надзор, лица, освобожденные из мест лишения свободы, поднадзорные лица, проблемы организации административного надзора.*

Одной из задач российского государства на современном этапе его развития в сфере исполнения наказаний выступает возможность ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, возвращение их к нормальной социальной жизни и отказ от дальнейшего совершения противоправных действий, отсутствие рецидивов преступного поведения.

В истории российского государства лица, отбывшие уголовное наказание в местах лишения свободы всегда рассматривались как неблагонадежные и подлежали особому «вниманию» со стороны органов государственной власти.

В советский период истории государства административный надзор как персонифицированный надзор за лицами, освобожденными-

ми из мест лишения свободы, не применялся. Однако, высокий уровень рецидивов преступлений, привел к тому, что в 1966 году административный надзор был законодательно закреплён [6].

Распад Советского Союза и дальнейшие политические события привели к ослаблению власти, обесцениванию и утрате значимости правовых норм, в том числе и норм, регламентирующих административный надзор.

В том формате, в котором они были приняты они стали расцениваться как пережиток советского времени, но при этом формально продолжали действовать до 2010 г.

С целью сохранения и совершенствования административного надзора как меры контроля со стороны государства за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ее нормативного закрепления в 2011 году был принят Федеральный закон № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – ФЗ № 64) [1].

Административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел, заключается в наблюдении за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и контролем за соблюдением ими обязанностей и установленных судом ограничений прав и свобод. Надзор выступает не столько мерой репрессивного характера, сколько методом индивидуального профилактического воздействия.

При этом судебные органы чаще всего формально, исходя из совершенного преступления, назначают ограничения поднадзорным лицам без учета их статуса и личностной характеристики.

Кроме того, сам по себе административный надзор связан с ограничением свободы, а меры, которые указаны в ч. 1 ст. 53 УК РФ и ч. 4 ФЗ № 64 аналогичны. При этом возникает вопрос о законности и целесообразности применения указанных мер к лицу уже отбывшему уголовное наказание.

С целью конкретизации положений ФЗ № 64 был издан приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [4], определяющий полномочия и порядок действий сотрудников органов внутренних дел в отношении поднадзорных лиц, формы и методы надзора.

При несомненной необходимости применения меры административного надзора как меры воздействия на лиц, освобожденных из

мест лишения свободы, за период действия ФЗ № 64 возникли и до сих остаются неразрешенными целый ряд проблем вопросов, связанных с организацией и осуществлением административного надзора.

По статистике за 2022 год в Российской Федерации из числа ранее судимых лиц совершили преступления 252165 чел. (52,1% от общего количества преступлений) [7, с.54].

В связи с представленными статистическими данными возникает вопрос об эффективности применения мер не только административного надзора, но и эффективности применения мер воспитательного воздействия в пенитенциарных учреждениях, которые не способствуют перевоспитанию осужденных.

Кроме того, сохранению тенденции к совершению правонарушений способствует тот факт, что не все поднадзорные лица привлекаются к административной ответственности по причине истечения срока давности, отказа заявителя от написания заявления и ряду других причин.

Лица, формально попадающие под административный надзор, не выделяются в отдельную категорию среди общего количества лиц, освобожденных из мест лишения свободы, что значительно затрудняет работу и участковых уполномоченных полиции, и инспекторов по надзору.

Приказ МВД № 205 возлагает на участковых уполномоченных полиции обязанность проводить индивидуальную профилактическую работу с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, а также лицами, освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч.1 ст. 234.1 УК; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего [5].

При этом в приказе отсутствует конкретизация прав и обязанностей по надзору участкового уполномоченного полиции, что выступает пробелом в нормативном регулировании деятельности участковых.

Нерешенным остается вопрос о возможности контроля поднадзорного по месту жительства. В ст. 15 ФЗ «О полиции» установлены конкретные основания проникновения в жилое помещение, в числе

которых отсутствует возможность проникновения сотрудника полиции против воли собственника (нанимателя) и проживающих в жилом помещении лиц, с целью применения к поднадзорному лицу индивидуально-профилактических мер. При этом на практике нередки ситуации, когда поднадзорное лицо или проживающие с ним лица препятствуют выполнению служебных обязанностей сотрудника полиции, который в свою очередь не имеет права войти в жилое помещение без разрешения.

ФЗ № 64 устанавливает поднадзорным лицам обязанность явки в орган внутренних дел для постановки на учет в трехдневный срок (в рабочие дни). Указанное положение значительно снижает возможность контроля за освобожденным со стороны органов внутренних дел. В случае, если лицо попадет формально под назначение административного надзора, то возможность его бесконтрольного пребывания в любой точке нашего государства возрастает, а, следовательно, и возможность совершения правонарушений и преступлений.

Поднадзорный может самостоятельно сменить место жительства, при этом о данном факте он обязан уведомить в течение трех рабочих дней орган внутренних дел. При этом снова возникает резонный вопрос. Каким образом за поднадзорным в этот период времени будет осуществляться контроль? По факту контроль будет отсутствовать. На этот период времени надзор ни официально не приостановлен, не прекращен, при этом поднадзорный фактически «свободен» от установленных административных ограничений, возможность совершения им правонарушений и преступлений значительно возрастает.

Еще одним пробелом в законодательстве, снижающим качество надзора и дискредитирующим сущность меры, является возможность поднадзорного лица при наличии исключительных личных обстоятельств обращаться в орган внутренних дел за разрешением о выезде в краткосрочный отпуск. Конкретные сроки отсутствия поднадзорного по месту жительства не указаны. На этот период к нему меры административного ограничения не применяются, а также довольно проблематично установление действительного наличия самих обстоятельств, послуживших основанием для предоставления отпуска.

Ограничения по выезду за пределы места проживания устанавливаются судом, при этом обращаться за разрешением на выезд поднадзорный должен к начальнику территориального органа внутренних

дел, что свидетельствует о проблеме соотношения полномочий должностных лиц, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Еще одно значимой проблемой реализации надзора выступает по нашему мнению, возможность досрочного прекращения надзора до погашения судимости, что влечет за собой невозможность установления повторного надзора за указанным лицом, даже если оно совершит два и более правонарушений. Кроме того, в отношении поднадзорного лица, с которого снят надзор, но судимость которого не погашена, не осуществляется фактически даже профилактический учет, что создает условия для рецидива противоправных действий и способствует ухудшению криминогенной обстановки.

За период реализации меры административного надзора Верховный Суд РФ (далее – Суд) неоднократно разъяснял основания, порядок применения административного надзора, его направленность на установление причин и условий способствующих совершению преступлений и административных правонарушений [2,3].

При этом осуществление административного надзора продолжает оставаться мерой, применение которой сопряжено с различными сложностями.

Опрос действующих сотрудников ГУ МВД России по Ставропольскому краю, осуществляющих деятельность в подразделениях участковых уполномоченных полиции (всего было опрошено 30 чел.) отметили, что основными проблемами при осуществлении административного надзора являются:

- высокая нагрузка на участковых и невозможность в связи с этим качественного выполнения служебных обязанностей по осуществлению административного надзора;
- низкий уровень качества мероприятий по профилактике правонарушений и преступлений, осуществляемых в отношении поднадзорных лиц;
- недостаточный уровень взаимодействия между подразделениями ОВД, на которые возложены обязанности по осуществлению надзора (уголовный розыск, патрульно-постовая служба, а также ОВМ в части получения информации о регистрации лиц, подлежащих надзору);
- низкий уровень эффективности взаимодействия между ОВД и исправительными учреждениями ФСИН России, на которые возло-

жена обязанность по выявлению лиц, подлежащих административному надзору;

- несвоевременность передачи в суд материалов дел, необходимых для применения меры административного надзора.

- отсутствие взаимодействия с социальными службами (занятости, социальной защиты и проч.) с целью составления личностной характеристики личности поднадзорного и индивидуализации применяемых к нему профилактических мер;

- отсутствие информации о нахождении под надзором лица в подразделениях ГИБДД, дежурных частях ОВД, подразделениях транспортной полиции с целью недопущения уклонения от административного надзора;

- отсутствие унификации норм законодательства о надзоре и наличие множества пробелов в законодательном применении данной меры.

Мера административного надзора является неотъемлемой частью системы профилактики преступлений и правонарушений. Эффективное применение административного надзора требует индивидуализации мер контроля и ограничений; создания разноуровневой системы контроля (от предупредительного до строгого); совершенствования механизма реализации, конкретизации в нормативных актах отдельных аспектов института административного надзора (понятия, правового положения должностных лиц, осуществляющих надзор, административно-надзорного производства).

© Пономарева О.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 № 64-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 22.12.2023)

2. Постановление Пленума Верховного Суда от 16 мая 2017 года № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» //Консультант Плюс: комп. справ. прав. си-

стема [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 22.12.2023).

3. Постановление Пленума Верховного Суда от 22 декабря 2022 года № 41 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда от 16 мая 2017 года № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» //Консультант Плюс: комп. справ. прав. система [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 22.12.2023).

4. Приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (с изменениями и дополнениями) //Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации» [Электронный ресурс]. – URL:<http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 22.12.2023).

5. Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» //Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации» [Электронный ресурс]. – URL:<http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 22.12.2023).

6. Указ Президиума ВС СССР от 26.07.1966 № 5364-VI (ред. от 22.09.1983) «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» //Официальный интернет-портал правовой информации «Государственная система правовой информации» [Электронный ресурс]. – URL:<http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 22.12.2023).

7. Состояние преступности в России (за январь--декабрь 2022 года). - М.: ФКУ ГИАЦ МВД России, 2023. – 67 с.



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

Компьютерная информация как объект административно-правовой охраны

Аннотация: *в статье проанализированы актуальные вопросы, касающиеся оптимизации управленческой деятельности органов внутренних дел. Автором обозначены проблемные аспекты проведения кадрово-профессиональной, структурной и правовой оптимизации. Предложены пути решения проблем, позволяющие более действенно и эффективно решать установленные задачи и функции*

Ключевые слова: *оптимизация, органы внутренних дел, управленческая деятельность, взаимодействие, задачи, функции*

Создание условий для нормальной жизнедеятельности граждан, обеспечение гарантий реализации прав и свобод возможно лишь при качественном правовом регулировании в управленческой деятельности во всех сферах нашего общества. Ключевая роль в защите прав граждан отводится органам внутренних дел, которые призваны обеспечить защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, охранять общественный порядок и общественную безопасность. Причем данное ведомство может действенно осуществлять реализацию указанных задач в тесном взаимодействии со всеми органами власти и институтами гражданского общества.

В современный период органы внутренних дел столкнулись с ростом киберпреступности, распространения незаконного контента и фейковых новостей. Для эффективного ответа современным вызовам необходимо проведение оптимизации управленческой деятельности органов внутренних дел. Под оптимизацией управленческой деятельности в рассматриваемом ведомстве следует понимать выбор наилучших вариантов решения задач с использованием современных

технологий, позволяющих с учетом заданных параметров более эффективно решать поставленные задачи и функции.

Важным направлением является кадрово-профессиональная оптимизация. По данным МВД РФ некомплект в органах внутренних дел в 2023 году составил 105 тысяч должностей [1]. Такая ситуация обусловлена как внешними, так и внутренними факторами. К первым можно отнести: изменение системы ценностных ориентаций у молодого поколения; негативный имидж полиции в обществе; появление новых (менее затратных) возможностей для получения дохода. Ко второй группе можно отнести: высокую текучесть кадров; наличие несовершенных критериев оценки деятельности сотрудников; режим службы; повышенные требования.

В современный период система органов внутренних дел остро нуждается в создании этического климата на службе, который включает в себя совокупность ценностей, установок и стереотипов поведения, умения сотрудников на практике применять антикоррупционные механизмы. Данный вопрос играет весьма важную роль в совершенствовании полицейской деятельности, поскольку это определяет качество выполнения сотрудниками своих должностных обязанностей в соответствии с публичными интересами. К сожалению, в настоящее время в органах внутренних дел превалирует коррупционно-бюрократический стиль мышления, который в первую очередь ориентирует сотрудников полиции на реализацию личных интересов, а не интересов государства.

Профессор Протасов В.Н. справедливо отмечает, что «в процессе бюрократизации властный субъект перестает в своей профессиональной деятельности ориентироваться на ту цель, для которой он создан, и начинает работать на сохранение и упрочение своего статуса, учитывая в первую очередь свои собственные интересы» [2, с.56]. Такое положение не побуждает сотрудников действовать максимально эффективно в целях реализации национальных интересов, поскольку они вступают в конфликт с личностными интересами.

Наличие столь высокого некомплекта среди личного состава показывает, что Министерство внутренних дел самостоятельно не сможет решить данную проблему. Для выполнения столь сложной задачи нужна политическая воля высших органов государственной власти.

При сложившейся нагрузке сотрудники полиции при всем своем желании не готовы качественно решать служебные задачи. Более того, они становятся весьма уязвимы и зависимы от руководства, кото-

рое в любой момент может привлечь их к дисциплинарной ответственности. По ряду субъектов некомплект по службе участковых уполномоченных составляет 19 процентов, по патрульно-постовой службе 30 процентов. На протяжении десятилетий МВД РФ предпринимались различные меры стимулирующего характера для повышения статуса участкового уполномоченного полиции, но, к сожалению, создать «Анискиных» не удалось. Практика показывает, что лица, окончившие ведомственные вузы и получившие распределение в службу участковых уполномоченных, с первых дней настроены перевестись в другие структурные подразделения. Данное положение обусловлено большим объемом задач и функций, возложенных на рассматриваемую службу, а также увеличивающейся отчетной документацией.

Думается, что одной из действенных мер, которая позволит повысить статус участкового уполномоченного, является предоставление служебного жилья, которое при определенной выслуге (например, 20 лет службы) может перейти в собственность сотрудника.

Очевидно, что эффективность работы оперативных служб зависит от времени работы на соответствующей зоне, поскольку сотрудники только после определенного периода начинают владеть оперативной обстановкой и могут установить действенное взаимодействие с населением, проживающим на соответствующем участке.

Негативно отражается на деятельности полицейских подразделений существующая «палочная» система показателей, которые ежегодно должны увеличиваться по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. А ведь одним из направлений деятельности полиции является предупреждение правонарушений и преступлений. Однако руководство не спрашивает у сотрудников, сколько проведено профилактических мероприятий. Приоритетным является выявление правонарушений и преступлений. Существующая практика отрицательно сказывается на отношении общества к органам внутренних дел, в частности, препятствует установлению доверительных отношений сотрудников с населением.

Важным инструментом укрепления кадрового ядра в органах внутренних дел является институт наставничества. Наставник назначается из числа опытных сотрудников и прикрепляется к назначенному на должность сотруднику. Практика показывает, что наставничество никак не стимулируется и носит формальный характер. Было бы целесообразным устанавливать наставникам нагрузку в меньшем

объеме, чтобы они имели возможность более серьезно заниматься обучением начинающих сотрудников. Совершенствование института наставничества позитивно отразится на компетентности молодых сотрудников, позволит им быстрее акклиматизироваться в коллективе и в конечном итоге даст импульс их мотивационной деятельности.

На текучесть кадров в определенной степени влияет действующая система присвоения специальных званий. По каждой должности имеется потолок в получении специального звания. Например, участковый уполномоченный полиции по соответствующей должности может дослужиться до капитана. Старшим участковым уполномоченным его не могут назначить, поскольку эта должность укомплектована, и данный сотрудник начинает искать более высокую должность по предельному специальному званию в другой службе. Такое положение негативно отражается на уровне компетентности сотрудников.

Проводимая оптимизация в органах внутренних дел зачастую сводится к сокращению штатной численности сотрудников без функционального изменения соответствующих структур, в результате чего существующий объем функций и задач решается меньшим количеством личного состава.

Следующим направлением следует выделить структурную оптимизацию (совершенствование системы и структуры органов внутренних дел), суть которой сводится к устранению дублирующих функций структурных подразделений органов внутренних дел. Создание строго определённого количества соответствующих структур и грамотное распределение компетенций между ними позволит высвободить бюрократические ресурсы, снизить расходы на деятельность структурных подразделений с дублирующими полномочиями, а также повысить общее качество управленческой деятельности за счёт создания более эффективной системы взаимодействия между структурными подразделениями органов внутренних дел [3, с.11].

Следует отметить, что при установлении штатной численности структурных подразделений органов внутренних дел необходимо учитывать реальную возможность для действенного осуществления задач и функций с учетом заданных параметров.

Правовая оптимизация (совершенствование правового регулирования) позволит установить определенные параметры функционирования органов внутренних дел: принципы административной деятельности; систему ведомственного контроля; закрепить пределы административной деятельности; создать организационно-технические

условия, способствующие более качественной управленческой деятельности со стороны аппарата МВД.

Министерство внутренних дел определяет основные направления развития политики в соответствующей сфере через нормативно-правовое регулирование. Следует отметить, что ведомственное правотворчество должно быть строго регламентировано, поскольку именно издание различных ведомственных приказов, инструкций является тем инструментом, который превращает субъект управления в субъект политики.

Органы внутренних дел должны постоянно совершенствовать формы и методы взаимодействия со всеми органами публичной власти и общественными структурами. В настоящее время при каждом территориальном органе сформированы общественные советы. Однако, деятельность данных субъектов не имеет надежной системы гарантий независимости [4, с.139], поскольку территориальные органы оказывают реальное влияние на субъектный состав рассматриваемых советов. Практика показывает, что членами общественных советов при органах внутренних дел зачастую являются ангажированные властью лица.

Сложившаяся практика не позволяет действенно реагировать общественным структурам на нарушение законности в деятельности полиции. Причем далеко не все члены общественных советов обладают необходимой компетенцией по вопросам правоохранительной деятельности. Полагаю, что в современных условиях следует «выращивать» будущих членов общественных структур, которые в перспективе могли бы эффективно осуществлять установленные полномочия. Было бы целесообразно проработать механизм независимой системы подготовки и аттестации кандидатов в состав общественных советов.

Оптимизация управленческой деятельности в органах внутренних дел должна сопровождаться созданием правовых, организационных, материально-технических и цифровых условий. Это позволит более эффективно решать установленные задачи и функции.

© Ольшевская А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. МВД критически не хватает личного состава, заявил Колокольцев // РИА НОВОСТИ, 2023. URL: <https://ria.ru/20230810/mvd-1889293603.html> (дата обращения 14.01.2024).

2. Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // Государство и право. – 2017. – № 10. – С. 55-57.

3. Кравченко А.Г. Концептуальные основания социальной эффективности исполнительной власти России: технологии оптимизации // Философия права. – 2012. – №1 (50). – С.11.

4. Евсиков К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2017. № 4. – С.139-151.



Петрова Елена Анатольевна,
*старший преподаватель кафедры
административного права и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат политических наук*

Осуществление общественного порядка сотрудниками и патрульно-постовой службы

Аннотация: *в статье рассмотрены вопросы правового обеспечения общественного порядка сотрудниками патрульно-постовой службы полиции. Рассматриваются такие понятия как «предупреждение преступлений», «выявление преступлений», «пресечение преступлений», а также особенности подготовки и проведения мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка и раскрытию преступлений.*

Ключевые слова: *общественный порядок, общественная безопасность, нормативно-правовое регулирование, пресечение преступлений, патрульно-постовая служба полиции.*

Современной России для продолжения планомерного развития требуется отлаженная система доказывания и подходов к организации тактических мероприятий, направленных на раскрытие преступлений.

В настоящее время перед общественностью особенно остро стоит вопрос о росте преступлений и других правонарушений на улицах и иных общественных местах, поскольку они носят наиболее агрессивный и циничный характер. К наиболее распространенным видам преступлений, совершаемых на улицах и общественных местах, относятся: хулиганство, кражи, грабежи, разбои, угоны автотранспорта, нанесение телесных повреждений, сбыт наркотических средств и

психотропных веществ, умышленное повреждение чужого имущества, акты вандализма.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции обязаны обеспечить безопасность граждан и порядок в местах с большим скоплением людей – парках, скверах, площадях, стадионах, вокзалах и других общественных местах.

Обеспечение правопорядка в общественных местах – это одно из основных направлений правоохранительной деятельности полиции. Для выполнения обязанностей, направленных на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности, государством предоставлено сотрудникам полиции право осуществлять патрулирование населенных пунктов и общественных мест.

Патрульно-постовая служба полиции (далее – ППСП) занимает особое место в деятельности органов внутренних дел. Прохождение службы в подразделениях, осуществляющих охрану общественного порядка и общественной безопасности, по праву считается одним из сложных в органах внутренних дел с точки зрения требований к познаниям в сфере уголовного, административного, гражданского законодательства.

Современные изменения в обществе диктуют дальнейшее развитие и функционирование подразделений ППСП для реализации поставленных перед ним задач и функций в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности путем организации их деятельности в соответствии с конституционными принципами, такими как справедливость, гуманизм, законность, гласность, равенство граждан перед законом, уважение чести и достоинства личности, неприкосновенность личности, охрана прав и свобод человека и гражданина. Сотрудник ППСП является представителем власти, его трудовая деятельность является общественной, т. е. носит публичный характер. Каждый сотрудник ППСП несет личную ответственность за выполнение своих обязанностей. Он должен быть демократичным, честным, уважать права граждан, неукоснительно соблюдать законность. Его присутствие в общественных местах служит предупреждению нарушений общественного порядка, сдерживает отдельных лиц от совершения противоправных деяний, дисциплинирует граждан, создает среди населения атмосферу уверенности и спокойствия.

С учетом тактических, территориальных особенностей и оснащения специальными средствами, специфики действий и целеполагания, возможно использовать силы нарядов путем комбинирования поста, патруля. В зависимости от целей, выполняемых нарядом, существуют разновидности поста, выработанные в ходе анализа практической деятельности и рекомендаций использования сил и средств:

а) при оборудовании специальными техническими средствами управления в местах массового пребывания граждан либо криминогенных участках образуется стационарный пост;

б) при концентрации сил и средств на определенном участке местности либо районе в целях обеспечения пропускного режима образуется контрольно-пропускной пункт;

в) при усилении наряда специальной заградительной техникой и средствами в целях выполнения взаимодействия подразделений для реализации задач, закрепленных в Федеральном законе «О полиции», Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», образуется контрольный пост;

г) при осуществлении контроля за определенным участком местности либо перекрытии отдельных транспортных направлений образуется заслон [1, 16].

Следующим видом наряда выступает патруль, который применяется на участках местности, где постоянное нахождение сотрудника полиции не требуется. Основным преимуществом патруля по отношению к постовому наряду является мобильность и возможность экономии сил и средств для реализации задач полиции на обширных участках местности.

Патруль закрепляется за двумя или тремя маршрутами, которые определяются руководителем территориального органа исходя из оперативной ситуации. Место несения службы и порядок передвижения пешего патрульного по территории маршрута определяются картой маршрута, а также исходя из поставленных задач, особенностей маршрута, сложившейся обстановки, времени года, суток и указаний руководителей. В случаях осложнения криминальной обстановки или реализации специальных задач могут создаваться патрульные группы.

Согласно положениям Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомо-

тивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения, утвержденной приказом МВД России и Министерства транспорта РФ от 27 декабря 2013 г. № 1022/4871, наряд сопровождения по способу организации может осуществляться сквозным методом, т. е. от пункта отправки до конечного пункта назначения, но в пределах Российской Федерации; эстафетным – путем использования нескольких нарядов в пределах территории обслуживаемого участка; по участкам – путем смены нарядов на границах обслуживаемых участков.

Рассматривая классификацию нарядов ППСП с точки зрения законодателя, ранее производилось разделение согласно предназначению сил и средств. В настоящее время, после проведения реформирования работы правоохранительной системы, виды нарядов разделяются только на посты и патрули, т. е. по способу применения. Определения же конкретно по назначению наряда в законодательной регламентации нет. Связано это с тем, что в практической деятельности возникла необходимость в проведении унификации сил и средств и использования их в многоцелевом аспекте.

Следовательно, при осложнении ситуации патруль может быть переориентирован на работу в виде патрульной группы и перенаправлен на работу в составе передвижного пункта полиции. Стремительное развитие науки и техники, информатизация общества диктуют необходимость модернизации системы доказывания и подходов к организации тактических мероприятий, направленных на раскрытие преступлений. В настоящее время важно повысить качество уголовного судопроизводства, укрепить законность и правопорядок. Оперативность, своевременность и полнота сбора доказательств позволяют более эффективно реализовывать направления деятельности полиции. Знание сотрудниками ППСП обстоятельств, подлежащих доказыванию при выявлении, раскрытии, пресечении преступлений, позволяет качественно собирать материалы проверки для принятия процессуальными службами верных и разумных решений.

В теории и практической деятельности правоохранительными органами довольно часто употребляются понятия предупреждение, выявление, раскрытие и пресечение преступлений. Для полноценного рассмотрения обозначенного вопроса о тактических особенностях предупреждения, выявления, раскрытия и пресечения преступлений

против собственности подразделениями ППСП на первоначальном этапе следует разграничить понятийный аппарат [1, 25].

Под предупреждением преступлений в правоохранительной деятельности понимается система мер, направленных на противодействие процессам комплекса социальных явлений, порождающих преступность и предотвращение совершения новых преступлений.

Под выявлением преступлений следует понимать установление факта или события, содержащего признаки преступления, однако по каким-либо обстоятельствам не известные органам государственной власти.

Раскрытие преступлений - это комплекс действий правоохранительных органов, направленный на установление лица, совершившего преступления.

Пресечением преступлений является прекращение преступного деяния на стадии ее покушения либо приготовления.

Разобравшись с понятийным аппаратом, перейдем к рассмотрению особенностей тактики действий сотрудников ППСП применительно к деяниям, посягающим на собственность. К преступлениям против собственности уголовное законодательство относит все виды хищений имущества, независимо от способа совершения [2, 103].

В большинстве случаев, согласно статистическим данным МВД России, значительное число посягательств на собственность, вне зависимости от способа, совершается у лиц, с которыми преступник познакомился накануне совершения преступления и увидел наличие ценного имущества (например, совместное распитие спиртных напитков), по информации о наличии имущества («по наводке») либо открытое выделение потерпевшим наличия предметов роскоши (например, постройка коттеджа, наличие дорогих автомобилей).

К роли предупреждения преступления сотрудниками ППСП относится наблюдение за местами наиболее вероятного совершения преступлений или возможного появления преступников, своевременное предостережение граждан от совершения противоправных действий, эффективная административная практика и разъяснение недопустимости антиобщественного поведения, взаимодействие с дежурной частью, а также иными подразделениями в рамках профилактики и предупреждения преступлений и административных правонарушений, применение мер по недопущению безнаказанности административных правонарушений и преступлений, взаимодействие с органи-

зациями по приему у населения имущества, бывшего в использовании. Именно неотвратимость наказания является мерой эффективного предупреждения преступлений, посягающих на собственность.

К выявлению, пресечению и раскрытию преступлений относятся меры по проверке граждан на причастность к совершению преступлений путем дактилоскопирования и геномной регистрации, удостоверения личности граждан, проверки по субъективным портретам и ориентировкам, совместного участия в специальных профилактических мероприятиях с иными подразделениями, осмотровых мероприятий подозрительного автотранспорта, проверки лиц, появившихся и находящихся в ночное время в гаражных кооперативах и садах. В случае отказа к предоставлению к осмотровым мероприятиям сотрудникам полиции необходимо незамедлительно сообщать о данных фактах в дежурную часть и вести наблюдение до приезда сотрудников иных подразделений, уполномоченных проводить досмотровые мероприятия, исключив возможность уничтожения вещественных доказательств при их наличии. В случае уверенности в наличии похищенного имущества или иных предметов, запрещенных или ограниченных в обороте возможно проведение личного досмотра и изъятия имущества, добытого преступным путем.

Для повышения эффективности раскрытия преступлений сотрудниками ППСП, на наш взгляд, необходимо повышать уровень теоретических знаний у личного состава и совершенствовать организацию несения службы нарядами.

© Петрова Е.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Мурсалимов, А. Т. Подразделения патрульно-постовой службы полиции (правовые основы деятельности, основные задачи и функции) : учебное пособие / А. Т. Мурсалимов, Р. М. Мустакимов, Н. Р. Шайдуллина. – Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2021. – 48 с.
2. Русанов, Г. А. Преступления против собственности: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г. А. Русанов, А. А. Арямов. — М. : Издательство Юрайт, 2017. - 173 с.



Боронина Валентина Сергеевна,
*старший научный сотрудник 3 отдела
НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»*

Основные права и свободы участников дорожного движения

Аннотация: *в статье приводятся статистические данные, свидетельствующие об актуальности выбранной тематики, а также рассматриваются основополагающие права и свободы участников дорожного движения (пешеходов, пассажиров и водителей), посредством правового обеспечения которых может в целом повыситься безопасность дорожного движения.*

Ключевые слова: *участник дорожного движения, безопасность дорожного движения, права, свободы, дорожно-транспортные происшествия.*

В современном мире происходит быстрый рост автомобилизации, что может служить одной из причин, приводящей к проблеме обеспечения безопасности дорожного движения, смертности и травматизму в дорожно-транспортных происшествиях (далее – ДТП).

В Российской Федерации с населением более 146 миллионов человек, происходят сотни тысяч ДТП, в которых погибают десятки тысяч человек, так согласно официальным статистическим данным за 11 месяцев 2023 года на дорогах страны произошло 121 112 ДТП, количество погибших в которых составило 13 146 человек, получили травмы различной степени тяжести 151 632 человека [1]. По статистическим данным в России на начало 2023 года было около 64,5 млн. транспортных средств, что при перерасчёте на количество населения составляет 440 транспортных средств на 1000 человек [2].

В одних случаях участник дорожного движения самостоятельно выбирает или изменяет свой статус, имеет присущие этому статусу права и свободы (например, становится пассажиром или пешеходом), а в других для приобретения определённого статуса ему необходимо дополнительное основание или юридическое условие, например для

статуса водителя требуется наличие удостоверения на право управления конкретным транспортным средством.

Права участников дорожного движения – это категория свободы, которой они обладают в зависимости от своего статуса. Приобретение специального статуса, не предполагает потерю общего. Всем участникам дорожного движения, вне зависимости от их статуса присущи общие права, закреплённые на высшем уровне.

Концепция приоритета прав и свобод человека над интересами государства нашла свое непосредственное отражение в Конституции Российской Федерации [3] (далее – Конституция РФ), принятие, которой произошло более 30 лет назад и является историческим событием, поскольку значение основного Закона нашего государства невозможно переоценить.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – прямая обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). При этом обеспечение безопасности дорожного движения является одной из ключевых задач государства и также прямо связано с этой идеей. ДТП и их последствия сохраняют достаточно высокий уровень и признаны одним из наиболее актуальных социально-экономических и демографических вызовов современности.

Стоит отметить, что одним из условий достижения состояния безопасности в сфере дорожного движения, является соблюдение всех основных прав участников дорожного движения, предусмотренных следующими статьями Конституции РФ, как:

1. Ст. ст. 20 и 41 – закрепляют право на жизнь и на здоровье. Таким образом, в данных статьях признается право каждого гражданина на жизнь и здоровье. Основной задачей механизма обеспечения безопасности дорожного движения является именно охрана этих прав [3]. В случае нарушения правил дорожного движения, которое приведет к негативным последствиям ДТП, таким как гибель людей или различного рода травмы физических лиц, может быть отнесено к нарушению конституционных прав человека на жизнь и здоровье.

2. Ст. 27 – право на свободное передвижение. Данное право также является одним из главных элементов в системе административных прав участников дорожного движения. Потребность в передвижении – одна из естественных потребностей человека, при этом она может удовлетворять не только личные интересы, но и обще-

ственные (перемещение людей предметов, средств, продуктов их труда). Вне зависимости от вида интереса, основной целью передвижения является минимизация времени, которое вынужденно тратится на перемещение. Данный интерес для всех участников дорожного движения является объективно превалирующим, поскольку время участия в дорожном движении – это затраты овещательного или живого труда, которые практически для всех участников дорожного движения вынужденные и по этой причине непродуктивные. Отсюда следует почти общее для всех участников дорожного движения стремление максимально сократить время пребывания в этой социальной роли, что может привести к еще большему росту количества ДТП [4].

Однако это право не является абсолютным, так как, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривает его ограничение федеральным законом.

3. Ст. 46 – содержит право на справедливое судебное разбирательство, которое также применимо к случаям ДТП, влекущих уголовную, административную или иную ответственность, а также за различные административные правонарушения на дорогах. Гарантия соблюдения процедуры справедливого судебного разбирательства при рассмотрении уголовных и административных дел важно для защиты конституционных прав граждан, а также юридических лиц.

4. Ст. 17 – гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и что эти права неотчуждаемы, и принадлежат каждому от рождения. Ст. 52 Конституции РФ, гарантирует охрану законом прав потерпевших от злоупотребления властью, а ст. 53 Конституции РФ, гарантирует право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Блок этих статей свидетельствует о приоритете ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.

В качестве вывода можно сказать о том, что правовой механизм – это основа обеспечения безопасности дорожного движения, благодаря наличию которого могут быть достигнуты поставленные цели. Ключевыми элементами этого механизма являются правовые нормы властных полномочий в этой области, а основным нормативным пра-

вовым актом выступает Конституция РФ, в которой государство обязуется признавать, соблюдать и защищать права человека и его свободы. Как следствие, смысл существования Конституции, а в дальнейшем принимаемых на её основе законов, заключается в обеспечении соблюдения прав и свобод человека. Аналогичный смысл имеет и деятельность соответствующих органов власти, как на федеральном, так на региональном уровнях, в том числе и органов правосудия.

© Боронина В.С., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Сведения о показателях состоянии безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.gibdd.ru>
2. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/transport>
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // СПС Консультант-Плюс.
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 годы (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 года № 1-р). // СПС «КонсультантПлюс».
5. Боронина В.С. Коллизии административного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. – 2022. – № 483. – С. 225.



Смолин Павел Витальевич,
ведущий научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук, доцент

**Использование специального программного обеспечения
«Паутина» в деятельности подразделений Госавтоинспекции
на региональном уровне: проблемы и пути решения**

Аннотация: *специальное программное обеспечение «Паутина» (СПО «Паутина») входит в единую систему информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России и позволяет осуществлять контроль за передвижением транспортных средств по автомобильным дорогам с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фото- и видеофиксации нарушений Правил дорожного движения. В статье рассмотрены проблемы использования СПО «Паутина» в деятельности подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне, обозначены проблемы и предложены пути их решения.*

Ключевые слова: *дорожное движение, транспортное средство, Госавтоинспекция, специальное программное обеспечение, средства фотовидеофиксации, административное правонарушение.*

В рамках цифровизации деятельности МВД России в области обеспечения безопасности дорожного движения в 2022 году большинство субъектов Российской Федерации перешло на использование специального программного обеспечения «Паутина» (далее – СПО «Паутина»). СПО «Паутина» входит в единую систему информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России и позволяет осуществлять контроль за передвижением транспортных средств (далее – ТС) по автомобильным дорогам с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фото- и видеофиксации нарушений Правил дорожного движения (далее – средства фотовидеофиксации).

СПО «Паутина» предназначено для совершенствования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, предупреждению и пресечению административных правонарушений, выявлению похищенных или угнанных ТС, ТС участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), автоматизации деятельности подразделений Госавтоинспекции по оформлению административных правонарушений, зафиксированных с применением средств автоматической фотовидеофиксации.

Введение в эксплуатацию нового программного обеспечения регламентируется приказом МВД России от 29 марта 2021 г. № 169, согласно которому СПО «Паутина» состоит из следующих подсистем:

1. «Взаимодействие со средствами автоматической фотовидеофиксации» обеспечивает информационное взаимодействие со средствами фотовидеофиксации в части получения фото- и видеоматериалов, сведений об административных правонарушениях, а также мониторинга работоспособности средств фотовидеофиксации.

2. «Обработка и хранение сведений об административных правонарушениях» – предназначена для автоматизации служебной деятельности сотрудников подразделений Госавтоинспекции по обработке материалов об административных правонарушениях, зафиксированных средствами автоматической фотовидеофиксации.

3. «Взаимодействие с Единым порталом государственных и муниципальных услуг (функций) и операторами почтовой связи» обеспечивает информационное взаимодействия с Единым порталом госуслуг и операторами почтовой связи в части отправки собственникам (владельцам) ТС копий постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных в отношении их, зафиксированных средствами фотовидеофиксации, контроля их доставки, а также приема и обработки заявлений по обжалованию административных штрафов в области правил дорожного движения и возврату излишне уплаченных штрафов.

4. «Формирование отчетных материалов» – предназначена для автоматизированного построения отчетов, необходимых для пользователей, обеспечивающих предварительную обработку материалов об административных правонарушениях, зафиксированных с применением средств автоматической фотовидеофиксации.

5. «Анализ перемещения транспортных средств» осуществляет автоматизированный сбор, обработку и хранение результатов контроля передвижения ТС по автомобильным дорогам в Российской Федерации.

6. «Обеспечение информационной безопасности» обеспечивает автоматизацию деятельности по управлению учетными записями пользователей СПО «Паутина», назначение пользователям прав доступа к ресурсам, регистрацию действий, связанных с изменением прав доступа.

В СПО «Паутина» обрабатывается и хранится информация о ТС и его распознанном государственном регистрационном знаке (далее – ГРЗ) (в том числе фотографии), о времени фотовидеофиксации, о геопозиции средств распознавания ГРЗ, о наименовании зафиксированного административного правонарушения.

С помощью СПО «Паутина» обеспечивается прямой доступ к базам фиксации движения ТС во всех регионах, которые подключены к системе. Для сбора данных используются установленные на территориях субъектов Российской Федерации средства фотовидеофиксации.

Подразделениями Госавтоинспекции на региональном уровне для фиксации нарушений Правил дорожного движения (далее – ПДД) используются следующие основные технические средства:

1. Стационарные: «АвтоУраган-ВСМ2», «Автодория», «Кордон», «Атом ИС», «Азимут», «Аист – Контроль», «Вокорд-Трафик Р», «Декарт», «Интегра-КДД», «Кречет», «Лобачевский», «Скат», «Трафик-Сканер-К2».

2. Передвижные: «Кордон М2», «Кордон темп», «Крис-П», «Коперник», «Симикон».

3. Мобильные: «Паркон», «Кордон Про-М», «Дозор-М» и др.

Указанными комплексами фиксируются следующие виды нарушений ПДД: превышение установленной скорости движения ТС; проезд на запрещающий сигнал светофора; выезд на полосу, предназначенную для встречного движения; невыполнение требований ПДД об остановке перед стоп-линией; невыполнение требования ПДД уступить дорогу пешеходам; нарушение правил применения ремней безопасности; нарушение требований дорожных знаков, запрещающих остановку (стоянку); нарушение правил пользования внешними световыми приборами, нарушение требований дорожных знаков, запрещающих движение грузовых ТС и т.д.

В зависимости от установленного программного обеспечения и настройки комплексы фиксируют одно или несколько нарушений. Некоторые виды предназначены для фиксации конкретного нарушения – например, «Паркон» и его модификации выявляют нарушения в области остановки или стоянки ТС.

Относительно изложенного представляется целесообразным обратиться к примерам положительного опыта регионов, в частности:

В Архангельской области обеспечена возможность работы СПО «Паутина» с модулем «Перехват» с использованием устройств удаленного доступа к сервисам ИСОД МВД России (планшетные компьютеры), что позволяет нарядам на маршруте патрулирования подключиться к определенной камере и выявлять ТС, находящиеся в розыске по различным основаниям (прекращение регистрации ТС, угон, оставление места ДТП и т.д.).

В Ленинградской области в ЦАФАП в ОДД ГИБДД ГУ МВД России создана рабочая (дежурная) группа, сотрудниками которой на постоянной основе осуществляется анализ и формирование файлов ТС, в отношении которых не выносятся постановления об административных правонарушениях по причине прекращения регистрационного учета. Сформированные файлы незамедлительно загружаются в модуль «Ориентировки» СПО «Паутина». С использованием модуля «Перехват 3.0» СПО «Паутина» сотрудниками рабочей группы при фиксации проезда ТС, внесенного в модуль «Ориентировки», любой видеокамерой, включенной в СПО «Паутина» на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, информация по радиосвязи немедленно передается ближайшим нарядам ДПС ГИБДД для оперативного задержания.

В 2021 году на основании 2552 ориентировок сотрудниками полиции было изъято 526 комплектов ГРЗ, в 2022 г. на основании 3297 ориентировок изъято 1198 комплектов ГРЗ, по всем фактам выявленных правонарушений составлены административные протоколы.

Кроме того, подразделениями Госавтоинспекции на региональном уровне активно используется автоматизированная система контроля передвижения автотранспорта (АС «КПА»), которая показывает эффективность при проведении розыскных мероприятий, установления маршрутов передвижения разыскиваемых ТС, используемых при совершении преступлений, выявления путей перегона похищенного транспорта. С помощью АС «КПА» также возможно раскрытие

преступлений, связанных с неправомерным завладением ТС, а также розыск преступного и скрывшегося с места ДТП транспорта, фиксация участвующих в дорожном движении ТС не только по ГРЗ, но и по их характеристикам – марке, типу, цвету.

С учетом позитивного опыта использования СПО «Паутина» в ряде регионов рассматривается вопрос о его интеграции с АПК БГ (далее – АПК БГ). Например, в Архангельской области обеспечена интеграция 48 видеокамер АПК БГ, имеющих функцию распознавания ГРЗ ТС, с СПО «Паутина».

Однако, следует отметить, что согласно проекту федерального закона «О единой системе безопасности среды жизнедеятельности и общественного порядка «Безопасный город», информационные системы и сегменты информационных систем, оператором которых является МВД России, в АПК БГ, не включаются. СПО «Паутина» содержит информацию, обработка которой за пределами ИСОД может создать угрозу безопасности объектов государственной охраны и лиц, подлежащих государственной защите в соответствии с законом.

АПК БГ также используется для выявления административных правонарушений в области дорожного движения. Так, в Магаданской области в 2022 г. при использовании систем видеонаблюдения АПК БГ было выявлено 124 административных правонарушения, связанных с нарушением ПДД, установлена степень вины 18 участников ДТП. При проведении расследований по фактам ДТП путем сопоставления видеозаписей было установлено 10 ТС, скрывшихся с мест ДТП.

Несмотря на наличие примеров успешного опыта внедрения СПО «Паутина», в области эксплуатации технических средств фотовидеофиксации в субъектах Российской Федерации имеются следующие проблемы:

1. Недостаточная правовая регламентация различных аспектов деятельности Центров автоматизированной фиксации административных правонарушений в области БДД (далее – ЦАФАП), эксплуатации средств фотовидеофиксации (включая регламент деятельности ЦАФАП, регламент применения комплексов автоматизированной фиксации административных правонарушений, штатное построение), что приводит к замедлению темпов внедрения СПО «Паутина».

2. Недостаток финансирования, следствием которого становятся трудности в своевременной замене, перенастройке или ремонте

средств фотовидеофиксации, установке новых комплексов, не позволяющие осуществлять полноценный контроль за передвижением ТС, а также профилактику аварийности.

3. Ряд сложностей связан с материально-техническим обеспечением функционирования средств фотовидеофиксации: использование устаревшего оборудования, перенастройка которого по новым требованиям невозможна или является дорогостоящей; неустойчивое Интернет-соединение или отсутствие сигнала в отдаленных местностях, которое затрудняет использование служебных планшетов сотрудниками Госавтоинспекции.

4. Непосредственный функционал СПО «Паутина» также имеет недостатки: в шаблонах постановлений по делам об административных правонарушениях, формируемых СПО «Паутина», не предусмотрено описание события правонарушения. Мотивировочная часть постановления сводится к указанию нарушенного пункта ПДД. (Например, при фиксации движения ТС по полосе для маршрутных ТС в постановлении указывается, что водитель управлял ТС в нарушение п. 18.2 ПДД. Описания того, что допущенное водителем правонарушение выразилось в движении ТС по полосе для маршрутных ТС, шаблон постановления не содержит). Подобное описание события административного правонарушения не отвечает требованиям ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и приводит к увеличению количества обращений и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Часть имеющихся проблем предполагается решить с принятием Федерального закона от 29 мая 2023 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступает в силу с 1 сентября 2024 г. В нем устанавливаются общие положения, регулирующие размещение и эксплуатацию технических средств фотовидеофиксации нарушений ПДД, включая компетенцию органов власти и владельцев автомобильных дорог.

Финансирование расходов, связанных с содержанием данных технических средств, а также обработкой и рассылкой материалов по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, зафиксированным с их помощью, закреплено как обязанность уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего дорожную деятельность. Определены требования к размещению технических средств фотовидеофиксации нарушений ПДД, а более подробный порядок их размещения в дальнейшем будет утвержден актом Правительства Российской Федерации.

На основании изложенного в целях усиления контроля за передвижением ТС и повышения эффективности работы подсистемы «Анализ перемещения транспортных средств» СПО «Паутина» полагаем необходимым оборудовать рубежей контроля въезда-выезда крупных муниципальных образований стационарными комплексами фотовидеофиксации, которые способны осуществлять фиксацию всего транспортного потока с распознаванием ГРЗ в режиме реального времени.

Кроме того, для совершенствования функционала СПО «Паутина» и приведения его в соответствие с требованиями ст. 29.10 КоАП РФ следует дополнить мотивировочную часть формируемых в системе шаблонов постановлений указанием конкретных деталей, действий водителя, в которых выразилось совершенное правонарушение.

По нашему убеждению, рассматриваемая тема имеет как теоретическое, так и практическое значение. Решение обозначенных проблем имеет непосредственное отношение к безопасности всех участников дорожного движения.

© Смолин П.В., 2024



Макеева Ирина Александровна,
*доцент кафедры социально-экономических
и гуманитарных дисциплин
Ленинградского областного филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Актуальные вопросы административной деятельности полиции
по охране общественного порядка
при проведении спортивных массовых мероприятий**

Аннотация: *в статье рассмотрены актуальные вопросы административной деятельности полиции по охране общественного порядка при проведении спортивных массовых мероприятий. Автор приходит к выводу, что выявленные проблемные аспекты, затрудняющие эффективную правоприменительную деятельность сотрудников полиции, могут быть нейтрализованы путем совершенствования административного законодательства и укрепления взаимодействия между субъектами, ответственными за организацию и проведение спортивных массовых мероприятий.*

Ключевые слова: *спортивное массовое мероприятие, полиция, охрана общественного порядка, спортивный экстремизм*

Основополагающим законодательным актом по вопросу организации и проведения спортивных массовых мероприятий в Российской Федерации выступает Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", в котором определены сферы полномочий субъектов, ответственных за организацию и проведение спортивных массовых мероприятий, включая обеспечение безопасности и охрану общественного порядка: Российской Федерации (ст.6), субъектов РФ (ст.8), органов местного самоуправления (ст.9).

Кроме того, согласно п.1.9 статьи 20 указанного законодательного акта, «ответственность за нарушение правил обеспечения безопас-

ности при проведении официальных спортивных соревнований несут организаторы таких соревнований, собственники, пользователи объектов спорта ...». Они обязаны руководствоваться установленными регламентами соревнований и договорами, заключенными организаторами соревнований, собственниками и пользователями объектов спорта.

Далее статья 20.2. предусматривает права и обязанности контролеров-распорядителей¹, привлекаемых организатором официального спортивного соревнования и (или) собственником, пользователем объекта спорта на договорной основе для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования. Вместе с тем вопросы участия полиции в охране общественного порядка при проведении такого рода массовых мероприятий детально не регламентированы.

Законодатель не вменяет полиции прямую обязанность по охране общественного порядка при проведении спортивных массовых мероприятий. Такой вывод вытекает из толкования статьи 12 Федерального закона «О полиции», согласно которой полиция обязана обеспечивать безопасность при проведении публичных мероприятий, и статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», закрепляющей виды публичных мероприятий, к числу которых спортивные массовые мероприятия не отнесены.

Правовая регламентация указанных правоотношений на уровне законодательства субъектов РФ, а также подзаконных актов представляет собой достаточно сложную и разрозненную систему, при этом механизмы реализации таких правовых актов не являются унифицированными.

Такой подход законодателя во многом обусловлен разнообразием видов спортивных массовых мероприятий, степенью их значимости и охватом, уровнем проведения и другими факторами. Вместе с тем качественная организация деятельности органов внутренних дел по подготовке и обеспечению правопорядка при проведении спортивных массовых мероприятий, безусловно, является залогом общественной безопасности, элементом предупреждения массовых беспорядков и

¹ физическое лицо, которое прошло специальную подготовку в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта

требует более детального и унифицированного правового регулирования по ряду ключевых аспектов.

В частности, практики и исследователи указывают на проблему несвоевременной и недостаточной информированности полиции о программе предстоящего спортивного массового мероприятия.

Как отмечает А.А. Ефимов, это обусловлено недостатками механизма взаимодействия между органами внутренних дел и другими субъектами (организаторами, органами власти субъектов и местного самоуправления) [2, с.24-25].

Пробелы информирования негативно сказываются на деятельности органов внутренних дел, которые вынуждены приложить значительные усилия и понести существенные временные затраты для сбора необходимой для обеспечения правопорядка и безопасности информации. Полагаем, что этот вопрос целесообразно урегулировать в процессе согласования массового мероприятия.

В научной литературе существуют различные подходы к решению данной проблемы. Так, С.В. Новиков предлагает возложить обязанность информирования органов внутренних дел на организаторов массового мероприятия [4, с.151-154]. А.В. Семенистый считает необходимым обязать сами органы внутренних дел направлять соответствующие запросы организаторам мероприятия [5, с.62-65].

Наиболее обоснованной представляется точка зрения А.А. Ефимова, согласно которой обязанность информирования необходимо возложить на орган исполнительной власти субъекта или орган местного самоуправления [2, с.27].

Обязанность направления в органы внутренних дел копии уведомления и информационных материалов представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве аналогично порядку, предусмотренному в отношении публичных массовых мероприятий.

Сотрудники полиции сталкиваются с непростыми психологическими условиями в ходе обеспечения правопорядка при проведении спортивно-массовых мероприятий. На наличие такой проблемы в своем исследовании указывают В.Л. Цветков и Т.А. Хрусталева [6, с.61].

Агрессивность действий фанатов приобретает настолько крайние формы, что в научной литературе обоснована точка зрения о необходимости введения в законодательство и науку понятия «спортивный экстремизм» в целях точечной работы в данном направлении и разра-

ботки комплекса адекватных мер по противодействию этим негативным социальным проявлениям [1].

Спортивный экстремизм может сопровождаться хулиганскими действиями (бросание бутылок, пиротехники и пр.) и причинением вреда здоровью болельщикам, спортсменам, спортивным судьям; вандализмом, сопряженным с уничтожением или повреждением имущества и спортивного инвентаря; дискриминацией спортсменов, болельщиков (например, по расовому признаку).

В правоприменительной практике возникают трудности с квалификацией действий, связанных с дискриминацией по расовому признаку. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» (далее-КоАП РФ) не содержит отдельной главы, аккумулирующей все составы правонарушений экстремистской направленности. Толкование норм главы 20 КоАП РФ позволяет отнести к этой категории лишь те административные правонарушения, которые требуют установления экстремистского мотива (ст. 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.29 КоАП РФ). Между тем указанные составы правонарушений не охватывают действия болельщиков, носящие явно дискриминационный, экстремистский характер. Как уже отмечалось в более ранних исследованиях, остается нерешенным вопрос с квалификацией таких распространенных действий футбольных фанатов, изображающих обезьян с помощью жестов и соответствующего реквизита при попадании мяча в чернокожего спортсмена: «несмотря на то что присутствующие ассоциируют такие действия с пропагандой расизма, доказать это не представляется возможным. В данном случае возникает сложность привлечения к административной ответственности и по ст. 5.62 КоАП РФ («Дискриминация»), поскольку нарушители не дадут показаний об истинном мотиве своих действий, в то время как для квалификации требуется доказать умысел – унижение чести и достоинства личности по расовому признаку» [3, с.122]. Таким образом, сложности доказывания экстремистского мотива не позволяют сотрудникам полиции применить адекватные меры принуждения для пресечения таких действий.

Выявленные проблемные аспекты, затрудняющие эффективную правоприменительную деятельность сотрудников полиции, участвующих в охране общественного порядка при проведении спортивных массовых мероприятий, могут быть нейтрализованы путем совершенствования административного законодательства и укрепления взаи-

модействия между субъектами, ответственными за организацию и проведение спортивных массовых мероприятий.

© Макеева И.А., 2024.

Список цитируемой литературы:

1. Губченко Е.С., Ищенко С.А. Спортивный экстремизм как новый вид деятельности, имеющей административно-правовое значение // «Административное право и процесс», 2020. - № 1. Электронный ресурс. [Режим доступа]: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=128678&cacheid=8A15CFA6582AC11FB56847AB6134D227&mode=splus&rnd=pqwihA#QaJyu1UgNUvM> (дата обращения 20.01.2024).
2. Ефимов А.А. Административно-правовой механизм обеспечения безопасности граждан при проведении публичных и иных массовых мероприятий // «Юрист». - 2023. - №2. - С.24-25.
3. Макеева И.А., Барабаш А.С. Деятельность органов внутренних дел по привлечению к административной ответственности за правонарушения экстремистского характера: актуальные вопросы теории и правоприменительной практики // Вестник Уральского юридического института МВД России. - №4.-2019.-С.122.
4. Новиков С.В. Обеспечение правопорядка на спортивных мероприятиях негосударственными структурами безопасности в преддверии проведения чемпионата мира по футболу в России // Социально-экономические явления и процессы. 2016. Т. 11. № 11. С. 151 - 154.
5. Семенистый А.В. Совершенствование правового регулирования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых культурно-зрелищных мероприятий // Труды Академии управления МВД России. 2013. N 3 (27). С. 62 - 65.
6. Цветков В.Л., Хрусталева Т.А. Психологические проблемы обучения сотрудников при подготовке к несению службы по охране общественного порядка в период проведения массовых мероприятий // Международный журнал психологии и педагогики в служебной деятельности. 2018. N 4. С. 61.



Ваганов Александр Эрнстович,
*старший преподаватель кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**К вопросу о понимании и применении сотрудниками полиции
отдельных норм Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях**

Аннотация: *в данной статье рассматриваются проблемные вопросы возможности применения к лицам, пользующимся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, отдельных норм административного законодательства, в частности, доставления, как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанные с его производством ключевые аспекты и правовое регулирование данной административно-процессуальной меры. Также в данной статье предложены возможные изменения нормативного правового регулирования при применении данной административно-процессуальной меры в рамках дополнения в статью 2.6 КоАП РФ «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц».*

Ключевые слова: *доставление, иммунитет от административной юрисдикции, меры обеспечения, административный процесс, ограничения свободы передвижения, задержание, Венская Конвенция*

Работа с гражданами, в частности, при контактировании с ними должностных лиц полиции при выполнении последними своих обязанностей, является неотъемлемой частью деятельности полиции, в том числе, сотрудников ряда полицейских подразделений, значительная часть которых относится к условной группе подразделений полиции по охране общественного порядка. Функционирование полиции в целом регламентировано рядом нормативных правовых актов федерального и ведомственного уровня. В части же, касающейся рассмат-

риваемого в настоящей статье вопроса – отдельных действиях сотрудников полиции в отношении отдельных категорий лиц, целесообразно обратиться к Федеральному закону «О полиции», Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, «Венской конвенции о дипломатических сношениях», Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (утвержден Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.)».

В контексте статьи интерес представляет вопрос неопределённости применения нормы «Доставление», регламентированной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в случаях выявления (пресечения) административного правонарушения лицом, пользующимся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации.

В начале обратимся к п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» - «Права полиции». «Полиция имеет право:

13) доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, - с составлением протокола в порядке, установленном частями 14 и 15 статьи 14 настоящего Федерального закона».

Как видно из текста нормы, в ней не содержится ни упоминания об иностранных гражданах, ни о цели доставления в принципе, регламентированном в понятии доставления в ст. 27.2 КоАП РФ: «Доставление, то есть принудительное препровождение физического лица ... в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления ад-

министративного правонарушения, если составление протокола является обязательным».

Не будем утверждать, что совершение иностранными гражданами, пользующимися иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, административных правонарушений, является событием частым. Однако, в определённых регионах нельзя исключать возможность наступления такого события, и, учитывая его особенности, возможные резонанс и негативные последствия для сотрудников полиции в процессе выполнения ими своих обязанностей, в частности, по охране общественного порядка, хотелось бы представлять их более чёткие и осознанные действия, помимо сообщения в дежурную часть о выявлении (пресечении) административного правонарушения иностранным гражданином с иммунитетом, то есть, более осознанные действия, нежели перекалывание решения вопроса на другое должностное лицо, пусть и более компетентное. К тому же, этому более компетентному сотруднику, предположим, дежурной части территориального подразделения, также придётся решать этот вопрос.

Сразу можно сказать, что нормы ФЗ «О полиции», приведённые выше и имеющие отношение к рассматриваемому в статье вопросу по существу, не отвечают на вопрос о правомерности применения доставления в рамках ст. 27.2 КоАП РФ ещё и потому, что особый статус лиц, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации определён ч. 3 ст. 2.6. «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц»: «Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права».

Обратившись к источнику международного права – «Венской конвенции о дипломатических сношениях», можно увидеть, что «Личность дипломатического агента («дипломатический агент» есть глава представительства или член дипломатического персонала представительства) неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме (статья 29 Конвенции).

Согласно Своду принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (утвержден Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.) «слова «задержанное лицо» означают любое лицо, лишенное личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения».

Нормы международного права ограничиваются понятиями «задержание», «задержанное лицо», запрещая применение каких-либо его форм в отношении лиц, пользующихся иммунитетом. Само же «задержание» трактуется, в принципе, как ограничение свободы до принятия судебного решения.

Понятие «доставление» в нормах международного права отсутствует в отличие, например, от КоАП РФ.

Поскольку «доставление» и «административное задержание» в Российском законодательстве являются мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а в ч. 3 ст. 2.6. «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц» ² речь идёт об отдельной процедуре привлечения к административной ответственности, что не является обязательным даже при применении отдельных мер административного обеспечения производства, возникает вопрос об обоснованности неприменения указанных мер обеспечения в отношении лиц с иммунитетом, совершивших административное правонарушение.

Даже, если административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) подпадает под международный запрет неприменимости «задержания во всех его формах», полагаем, в соответствие ст. 27.3 КоАП РФ и в соответствие со ст. ст. 91, 92 УПК РФ, и его исключить из применения к лицам с иммунитетом, то не применение доставления, в соответствие сложившейся практики, кажется надуманным.

В ряде случаев на месте выявления (пресечения) административного правонарушения могут возникать обстоятельства, не позволяющие быстро принять решение в отношении правонарушителя, обладающего иммунитетом, иногда даже в интересах самого нарушителя и его статуса (состояние лица, сомнения в подлинности документа, подтверждающего наличие иммунитета, плохая связь с вышестоящими компетентными должностными лицами и пр.). Не стоит рассчитывать и на быстрое прохождение информации по инстанциям и скорое

принятие решения с учётом иммунитета. При данных обстоятельствах доставление – не только как просто перемещение лица с места совершения административного правонарушения в подразделение полиции, но и как административное действие с последующим составлением соответствующего процессуального документа (и других процессуальных документов, имеющих доказательственное значение) представляется вполне уместным и обоснованным. Далее, в соответствии ст. 2.6 КоАП РФ, вопрос о привлечении к ответственности будет решаться в обозначенных рамках российского и международных договоров.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, было бы целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в норму 2.6 КоАП РФ части 4, снимающей неопределённость и регламентирующей применение в отношении иностранных лиц, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, как минимум такой административной меры как доставление.

При этом, остаётся открытым вопрос трактования международным правом самого российского понятия «доставление», поскольку, если «задержание» (все его виды) трактуется российским и международным правом практически одинаково – «ограничение свободы» (кратковременное ограничение свободы лица (российское), лишение личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения (Конвенция), то российское «доставление» тоже может быть воспринято как кратковременное лишение свободы. Более того, как кратковременное лишение свободы может трактоваться и просто кратковременное удержание лица на месте правонарушения при его выявлении (пресечении), поскольку лицо не может свободно перемещаться до окончания, как минимум, диалога с сотрудником полиции. Данный вопрос, полагаем, будет рассмотрен отдельно, в рамках другой статьи.

© Ваганов А.Э., 2024



Носкова Юлия Николаевна,
*старший преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат экономических наук*

**Взаимодействие органов внутренних дел на транспорте
с иными субъектами обеспечения транспортной безопасности
при проведении массовых мероприятий**

Аннотация: *в статье рассматриваются организационные аспекты взаимодействия транспортной полиции с иными субъектами обеспечения транспортной безопасности при проведении массовых мероприятий.*

Ключевые слова: *транспортная безопасность; органы внутренних дел на транспорте; массовые мероприятия; общественная безопасность.*

В современных условиях право участия граждан собираться мирно, без оружия, участвовать в массовых мероприятиях отражено в основном законе нашего государства – Конституции Российской Федерации. Вплоть до 2022 года на территории России действовали ограничения, связанные с новой коронавирусной инфекцией COVID-19. Однако уже с середины 2022 года указанные ограничения были сняты, что оказало положительное влияние на динамику проведения массовых мероприятий. Особенно это коснулось городов федерального значения: так, в 2023 году в г. Москве было проведено более 7 тыс. спортивных соревнований различного уровня [1]; в Санкт-Петербурге в 2023 году прошло больше 500 мероприятий, среди которых как культурно-познавательные, так и деловые события [2].

В таких условиях роста массовых мероприятий повсеместно на территории России вновь становится актуальным вопрос совершенствования теоретических и организационных основ деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и общественной без-

опасности во время проведения массовых мероприятий различного типа.

Часто массовые мероприятия проводятся недалеко от объектов транспортной инфраструктуры. Кроме того, болельщики зачастую используют объекты транспорта и транспортной инфраструктуры для перемещения к местам проведения матчей. Все это говорит о значимости обеспечения общественной безопасности и общественного порядка со стороны транспортной полиции. Алгоритм действий органов внутренних дел на транспорте при обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения массовых мероприятий имеет свои особенности, связанные с характеристиками территории обслуживания.

В теоретическом аспекте деятельность служб и подразделений органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий традиционно разделяют на несколько этапов: подготовительный, исполнительный и заключительный [3, с. 624]. Однако деятельность транспортной полиции имеет свои особенности на всех этапах в части взаимодействия с другими подразделениями органов внутренних дел, а также иными органами государственной власти.

Курирующим подразделением центрального аппарата МВД России – Главным управлением на транспорте МВД России (далее – ГУТ МВД России) – осуществляется контроль за реализацией органами внутренних дел на транспорте комплекса организационных и практических мероприятий, направленных на обеспечение общественного порядка, недопущение вмешательства посторонних лиц в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, совершения актов экстремистской и террористической направленности, иных тяжких преступлений в период подготовки и проведения особо значимых общественно-массовых, политических, официальных спортивных и культурных мероприятий (в т.ч. международного уровня). При этом указанные мероприятия проводятся во взаимодействии с другими подразделениями центрального аппарата МВД России (ГУОООП, ГУПЭ, ГУУР, ГУВМ), а также федеральными органами исполнительной власти (ФСБ России, МЧС России, Минобороны России, Минтранс России), федеральными агентствами исполнительной власти по видам транспорта, так и их региональными подразделениями, и иными заинтересованными структурами.

Территориальными органами на транспорте МВД России в рамках подготовительного этапа налаживается рабочее взаимодействие с территориальными органами МВД России на региональном уровне, подразделениями ФСБ России, администрацией субъекта Российской Федерации, администрациями транспортных ведомств соответствующего транспортного узла по вопросам, повышения уровня взаимодействия, касающегося пресечения противоправных действий фанатов.

Отметим, что при подготовке могут создаваться межведомственные рабочие группы, в состав которых, как правило, входят сотрудники транспортной полиции и территориальных органов МВД России. Работа таких групп позволяет координировать вопросы, связанные с недопущением совершения противоправных действий со стороны организаторов и участников массового мероприятия. Также могут проводиться совместные инструктивные совещания по обеспечению общественного порядка при проведении массовых мероприятий различного уровня.

В рамках подготовительного этапа в обязательном порядке проводятся комиссионные обследования объектов железнодорожного, морского и авиационного транспорта, задействованных в транспортном обеспечении массового мероприятия на предмет организации обеспечения антитеррористической защищенности и технической укреплённости. Если требуется, к началу проведения определенного массового мероприятия в зависимости от его типа устанавливаются и вводятся в эксплуатацию необходимые инженерно-технические средства охраны. Такие работы осуществлялись в рамках подготовки к Олимпиаде, которая проводилась в г. Сочи в 2014 году, а также в 2018 году при подготовке к Чемпионату мира по футболу, проводимом в 11 городах России.

При организации подготовки обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массового мероприятия разрабатывается алгоритм взаимодействия транспортных организаций, охранных структур при чрезвычайных ситуациях и актах незаконного вмешательства в деятельность работы транспортного комплекса. Кроме того, совместно с заинтересованными субъектами (Минтранс России, ОАО «РЖД», Росавиация) проводятся тренировки с целью отработки алгоритма действий при возникновении чрезвычайных ситуаций, обнаружении взрывчатых веществ и взрывчатых устройств,

получении информации о готовящихся террористических актах на объектах авиационного, водного и железнодорожного транспорта. Территориальными органами на транспорте МВД России устанавливается взаимодействие с подразделениями Росгвардии России.

При проведении массовых мероприятий подразделения транспортной полиции активно взаимодействуют с подразделением центрального аппарата в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГУОБДД МВД России), а также территориальными органами МВД России в области обеспечения безопасности дорожного движения. Такое взаимодействие позволяет обеспечить высокий уровень безопасности автопарковок на территориях, прилегающих к аэропортам, морским и речным портам, транспортно-пересадочным железнодорожным узлам.

В период проведения футбольных, хоккейных и иных матчей осуществляется постоянный обмен оперативно-значимой информацией с территориальными органами внутренних дел, сопредельными Управлениями на транспорте и линейными управлениями (отделами) МВД России на транспорте о состоянии оперативной обстановки на обслуживаемых объектах и о возможных маршрутах передвижения и количестве спортивных болельщиков, для принятия действенных мер по недопущению массовых нарушений правопорядка.

На постоянной основе производится пополнение базы данных программно-технического комплекса «Розыск-магистраль». Оперативно-значимая информация о передвижениях участников, стоящих на контроле, незамедлительно передается инициатору розыска (в основном в территориальные органы внутренних дел). С помощью программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» выявляется и отрабатывается передвижение лиц, подозреваемых в террористической и экстремистской деятельности, а также поднадзорных лиц, в отношении которых установлен запрет на посещение мест проведения массовых мероприятий.

Сотрудниками транспортной полиции проводится комплекс мероприятий по отработке прибывающих иностранных граждан, мест их компактного проживания и пребывания. Осуществляется отработка пассажиропотоков прибывающих иностранных граждан на вокзалах, платформах.

При подготовке к проведению спортивных мероприятий организуется сотрудничество со службами безопасности футбольных и хок-

кейных клубов с целью использования их возможностей в предупреждении правонарушений и своевременного получения информации о планируемых акциях массового нарушения общественного порядка спортивными болельщиками.

Таким образом, вопросы совершенствования организации обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий силами органов внутренних дел на транспорте не теряют своей актуальности. Представляется важным расширять взаимодействие подразделений и служб транспортной полиции с территориальными органами МВД России, иными федеральными органами исполнительной власти, общественными объединениями и спортивными клубами. Повышение уровня транспортной безопасности, в том числе во время проведения массовых мероприятий, является одним из приоритетных направлений национальной безопасности Российской Федерации.

© Носкова Ю.Н., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Более 7 тыс. спортивных соревнований прошло в Москве в 2023 году // Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://tass.ru/sport/19643823/> (дата обращения: 28.01.2024 г.)
2. Число массовых мероприятий в Петербурге перевалило за 500 в год // Еженедельник «Аргументы и факты» ТАСС [Электронный ресурс] Режим доступа: https://spb.aif.ru/society/chislo_massovyh_meropriyatiy_v_peterburge_perevalilo_za_500_v_god (дата обращения: 28.01.2024 г.)
3. Административная деятельность полиции: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / О. В. Зиборов, М. В. Кардашевская, М. Г. Березина [и др.]. – 3-е издание, переработанное и дополненное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юнити-Дана», 2021. – 703 с.



Капустин Валерий Валентинович,
*старший преподаватель кафедры
тактико-специальной, огневой и физической подготовки
Ленинградского областного филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Применение сотрудниками ОВД физической силы,
специальных средств, огнестрельного оружия:
соотношение административного и уголовного законодательства**

Аннотация: *в статье на основе анализа положений административного и уголовного законодательства, регламентирующих применение сотрудниками ОВД специальных мер административного пресечения автор делает вывод, что сотрудник ОВД, применяя их к лицу, совершающему административное правонарушение или общественно опасное деяние, обязан строго руководствоваться административно-правовыми нормами, устанавливающими основания (случаи), порядок и условия их применения. В случае причинения вреда в результате пресечения административного правонарушения критерием правомерности причиненного вреда выступает положение ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции». В случае причинения вреда в результате отражения общественно опасного деяния критерием правомерности причиненного вреда выступают положения УК РФ о необходимой обороне, крайней необходимости, либо мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление.*

Ключевые слова: *специальные меры административного пресечения, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, исключающие преступность деяния.*

Значение органов внутренних дел (далее - ОВД) в обеспечении правопорядка, защиты правоохраняемых интересов от административных правонарушений и преступных посягательств, несомненно, велико. Деятельность сотрудников ОВД осложняется в условиях проведения специальной военной операции на Украине. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, нынешняя обстановка,

связанная, в том числе, с распространением различных провокационных действий в отношении граждан РФ, незаконных уличных акций, возрастанием преступных посягательств экстремистской направленности, требует от сотрудников ОВД еще более решительного и жесткого противодействия противоправному поведению общества, пресечению любых попыток раскачать общество¹.

Решение задач, возложенных на ОВД, требует предоставления его сотрудникам различных государственно-властных полномочий по применению мер административного принуждения, которые выступают эффективным средством защиты интересов, как правопослушных граждан, соблюдающих закон, так и самих сотрудников ОВД [1, с. 4], от противоправных действий лиц, сознательно и целенаправленно его нарушающих. Чем качественнее и увереннее уполномоченные государством должностные лица применяют подобное принуждение в строго предусмотренных законом случаях, тем быстрее можно обеспечить правопорядок и повысить доверие к государственным органам.

Разновидностью таких принудительных мер, используемых ОВД, является применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Такие действия принято относить к специальным мерам административного пресечения. Их реализация направлена на непосредственное прекращение уже возникшего, действительного, объективно-противоправного поведения. Исключительный характер подобных мер обусловлен тем, что они не требуют вынесения предварительно каких-либо актов и сопряжены с наступлением для принуждаемого субъекта последствий, выражающихся в причинении вреда здоровью или смерти.

В то же время исключительность специальных мер административного пресечения требует от законов, предусматривающих такие полномочия предельной ясности и определенности. С качеством и полнотой положений этих норм в большей части связано соблюдение законности и правомерности действий сотрудников ОВД при выполнении оперативно-служебных задач, в том числе, что немаловажно, их личная безопасность. Однако в настоящее время применение сотрудниками ОВД специальных мер административного пресечения затрудняется в связи с наличием в Главе 5 ФЗ «О полиции» оценоч-

¹ Путин В.В. выступил на расширенном заседании коллегии МВД России.URL: <https://rg.ru/2023/03/20/pasporta-i-poriadok.html> (Дата обращения: 17.11.2023).

ных категорий, и как следствием этого неоднозначной практикой их толкования.

Нерешенным в Главе 5 ФЗ «О полиции» остается вопрос о корреляции норм административного и уголовного права в части регламентации применения сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Между тем обозначенная проблема имеет практический смысл, поскольку от ее решения зависят пределы применения специальных мер административного пресечения, юридическая оценка действий сотрудника ОВД.

Сразу отметим, что объединяет исследуемые межотраслевые положения, предусмотренные в Главах 5 ФЗ «О полиции» и 8 УК РФ, то, что они в комплексе регламентируют обстоятельства применения сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом ФЗ «О полиции» содержит фундаментальные специальные общие положения об основаниях, порядке и условиях применения подобных мер. К тому же, УК РФ в Главе 8 содержит управомачивающие предписания, которые наделяют участников уголовно-правовых отношений правом причинить вред, используя предоставленные дозволения [2, с. 194]. Вопреки тому, что эти два вышеназванных федеральных закона имеют равнозначную юридическую силу, положения ФЗ «О полиции» применительно к случаям и основаниям применения сотрудниками ОВД государственного принуждения, являются самостоятельными. В обратной ситуации в 5 Главе ФЗ «О полиции» была бы указана лишь единичная норма, которая отсылала к УК РФ, а именно к статьям об обстоятельствах, исключающих преступность деяния. Однако специфика деятельности ОВД указывает на то, что применение исследуемых мер является не только правом для сотрудника ОВД, но и возложенной на него обязанностью в силу служебных полномочий в определенных случаях вмешиваться в конфликты.

Условием при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, является причинение вреда, который в зависимости от вида такого обстоятельства причиняется либо нарушителю, либо третьим лицам. Причиняемый вред в подобной ситуации носит вынужденный характер, и помогает спасти охраняемые законом ценности. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия таким же образом влечет за собой наступление вреда. Наступление вреда в данном случае также будет носить вынужденный характер, когда иные меры побудить лицо к исполнению предусмотренных

в законе обязанностей не увенчались успехом. При этом причинение вреда при обстоятельствах исключающих преступность деяния и соблюдении пределов защиты не будет являться преступным. Не будет привлекаться к уголовной ответственности также правомерно применивший физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, сотрудник ОВД. Применение сотрудником указанных средств, например, в непредусмотренных законом случаях будет влечь для него ответственность за превышение полномочий по ст. 286 УК РФ.

На основании ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции» сотрудник ОВД при применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия обязан действовать с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых подобные меры применяются, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом выполнять указанные действия следует, стремясь к минимизации любого ущерба. Иначе говоря, стремление к минимизации ущерба – это обязательное требование, которое должно соблюдаться при наличии любого из закрепленных в Главе 5 ФЗ «О полиции» оснований. Например, при применении огнестрельного оружия огонь должен вестись по рукам, ногам и т.д.

Однако в статье 37 УК РФ не предусмотрена обязанность обороняющегося стремиться к минимизации вреда, в то же время не должно быть допущено очевидного несоответствия выбранных мер защиты характеру и опасности нападения. Иными словами, если сотрудник ОВД находится в состоянии необходимой обороны, в результате которой причиняет нападавшему вред здоровью или смерть, его действия должны оцениваться в соответствии со ст. 37 УК РФ.

В подобных ситуациях применяются положения УК РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, поскольку в случае совершения лицом общественно опасного посягательства возникает «материальное уголовно-правовое отношение». Как отмечают Э.Х. Мамедов и А.И. Каплунов действия сотрудника ОВД, причинившего физический вред здоровью правонарушителю в результате производства выстрела из огнестрельного оружия, подпадающие под признаки преступного деяния, порождают новое «материальное уголовно-правовое отношение», субъектом которого становится уже сам сотрудник полиции [3, с. 38-39]. В связи с тем, что определение деяний, являющихся преступными, и обстоятельств, исключающих преступность таковых, относится к компетенции УК РФ, правомерность при-

менения сотрудником ОВД огнестрельного оружия и критерии соразмерности причинённого вреда определяется не административным, а положениями УК РФ, определяющими пределы необходимой обороны, либо мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление.

Однако в то же время положение ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции», закрепляя общие требования к ответным действиям сотрудника ОВД, распространяется на все без исключения случаи применения им специальных мер административного пресечения, не делая исключений для состояния необходимой обороны, крайней необходимости или условий задержания лица (в которых имеет значение характер опасности для жизни или здоровья). Как справедливо отмечается, «эта норма закрепляет более жесткие требования к интенсивности ответных действий сотрудника ОВД, по сути, ограничивая его право на необходимую оборону» [4, с. 247]. Учитывая вышеизложенное, не все положения уголовно-правовых норм в УК РФ и административных норм ФЗ «О полиции» согласуются между собой.

Как отмечает А.И. Каплунов, «нормативно-правовая база применения сотрудниками ОВД специальных мер пресечения носит системный характер, и отраслевая принадлежность этих норм не имеет принципиального значения» [5, с. 273]. Ключевым фактором является то, чтобы эти положения были понятны сотруднику ОВД. Однако, исходя из толкования ФЗ «О полиции», его положения не вносят ясности, в каких случаях сотрудник ОВД должен руководствоваться не только данным законом, но и УК РФ.

На наш взгляд, ФЗ «О полиции» является основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим случаи, порядок и условия применения сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в связи с пресечением не только преступления, но и административного правонарушения, а также противодействия правонарушителя при его задержании. Однако критерии правомерности действий сотрудников ОВД закреплены не только в ФЗ «О полиции», но и в главе 8 УК РФ.

Контркриминальное применение силовых мер административного пресечения сотрудниками ОВД регулируется комплексно, как специальными нормами административного законодательства (Глава 5 ФЗ «О полиции»), устанавливающими порядок, случаи, условия их применения, так и положениями уголовного законодательства (Глава

8 УК РФ), устанавливающими, критерии правомерности причинении вреда при отражении общественно опасного посягательства.

Сотрудник ОВД, применяя специальные меры пресечения к лицу, совершающему административное правонарушение или общественно опасное посягательство, обязан строго руководствоваться административно-правовыми нормами, устанавливающими основания (случаи), порядок и условия их применения. В случае причинения вреда в результате отражения административного правонарушения критерием правомерности причиненного вреда выступает ч. 3 ст. 19 ФЗ «О полиции». В случае причинения уголовно наказуемого вреда в результате отражения общественно опасного деяния критерием правомерности причиненного вреда выступают положения УК РФ о необходимой обороне, крайней необходимости, либо мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление.

© Капустин В.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – С. 4.
2. Коняхин В.П. Теоретические основы построения Общей части российского уголовного права. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – С. 194.
3. Мамедов Э.Х., Каплунов А.И. Обеспечение законности применения полицией мер административного принуждения: монография; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2023. – С. 38–39.
4. Каплунов А.И. О правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. – С. 247.
5. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. на соиск. ученой степ. докт. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2005. – С. 273.



Соловьев Сергей Владимирович,
*научный сотрудник отделения исследования
проблем кадровой и воспитательной работы
научно-исследовательского отдела
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Беспилотное воздушное судно,
как предмет административно-правового регулирования:
понятие и основные признаки**

Аннотация: *на современном этапе развития беспилотных воздушных судов (далее – БВС) их использование с нарушением требований безопасности создает угрозы общественному порядку и безопасности, подчеркивая неизбежность осмысления правового регулирования данной сферы. В отечественном законодательстве понятийный аппарат, связанный с БВС, находится на этапе формирования. Отсутствует определение беспилотного воздушного судна, учитывающее современные реалии развития науки и техники. В связи с этим актуализируется необходимость исследования основных признаков и свойств БВС как объекта административно-правового регулирования. Необходимость публично-правовой регламентации исследуемой сферы общественных отношений обусловлена возможностью причинения вреда жизни и здоровью граждан, созданию угроз национальной и общественной безопасности вследствие некорректной эксплуатации беспилотных воздушных судов. Четкое определение БВС является необходимым условием реализации и соблюдения стандартов и правил их эксплуатации.*

Ключевые слова: *беспилотное воздушное судно, беспилотный летательный аппарат, авиация, правовое регулирование, искусственный интеллект, воздушное пространство, unmanned aircraft.*

Современные реалии характеризуются значительными достижениями в области высоких технологий, а также постоянным расшире-

нием сфер их применения. В последние годы наблюдаются высокие темпы развития отрасли производства беспилотных мобильных средств, что порождает значительное количество связанных с ними информационных поводов, которые становятся предметом публикационной активности со стороны блогеров, журналистов и научного сообщества.

Так, например, на шоу в японском городе Огаки беспилотник вышел из-под контроля оператора и упал в толпу зрителей, в результате чего пострадали шесть человек¹. А в мае 2020 года в Латвии военное беспилотное воздушное судно, имевшее запас топлива на 90 часов полета, потеряло контакт с оператором и улетело в неизвестном направлении, что привело к закрытию воздушного пространства на 3 дня².

Это далеко не все случаи происшествий с беспилотными воздушными судами, однако даже они показывают серьезность последствий от таких инцидентов и указывают на возрастание необходимости четкой регламентации и контроля данной сферы.

Производителям и потребителям с целью правильного выбора оборудования и его эксплуатации в соответствии с законодательством необходимо четко понимать, какие именно устройства относятся к типу беспилотных воздушных судов и какие требования к ним предъявляются, а органы публичной власти должны иметь возможность проводить разграничение между различными беспилотными мобильными средствами. В связи с этим актуализируется необходимость в теоретической разработке основных признаков и свойств беспилотного воздушного судна как объекта административно-правового регулирования.

Российская Федерация не является обособленным от остального мира государством, в связи с чем, важными ориентирами при формировании государственной политики в области беспилотной авиации в соответствии со Стратегией развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу

¹ Видео: На шоу в Японии беспилотник покалечил зрителей // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2017/11/09/video-na-shou-v-iaponii-bespilotnik-pokalechil-zritelej.html> (дата обращения: 26.10.2023).

² Владимир Веретенников: Полет «Пингвина». Военный беспилотник вышел из-под контроля в небе Латвии. Три дня он держал в напряжении всю страну // Российское новостное интернет-издание «Лента.ру». URL: <https://lenta.ru/articles/2020/05/28/dron/> (дата обращения: 26.10.2023).

до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2023 г. № 1630-р, являются международные стандарты и рекомендуемая практика, утверждаемые Советом Международной организации гражданской авиации (ИКАО) являющейся одним из учреждений Организации Объединенных Наций, оказывающей содействие входящим в нее государствам во взаимовыгодном сотрудничестве по совместному использованию своего воздушного пространства.

14 ноября 1970 г. СССР¹ вступил в ИКАО и присоединился к Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 года. В соответствии с положениями Конвенции беспилотное воздушное судно — это «воздушное судно, способное совершать полеты без пилота».

Данная дефиниция не в полной мере отражала все признаки беспилотного воздушного судна, в связи с чем в Глобальной эксплуатационной концепции системы организации воздушного движения, утвержденной Генеральным секретарем ИКАО, было принято собственное определение термина «unmanned aircraft», под которым понимается «воздушное судно без пилота, которое выполняет полет без командира воздушного судна на борту и либо полностью дистанционно управляется из другого места (с земли, с борта другого воздушного судна, из космоса), либо запрограммировано и полностью автономно», и который в официальном переводе на русский язык в равной степени означает и беспилотное воздушное судно, и беспилотный летательный аппарат.

Стоит отметить, что в отечественном законодательстве на протяжении 10 лет также существовало два равнозначных термина «беспилотный летательный аппарат» и «беспилотное воздушное судно».

Термин «Беспилотный летательный аппарат» применялся в Федеральных правилах использования воздушного пространства

¹ В соответствии со статьей 67.1 Конституции Российской Федерации, п. 3 ст. 1 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» и письма Министерства иностранных дел Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 11/Угп

«Об осуществлении прав и выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров, заключенных СССР» Российская Федерация является членом ИКАО как правопреемница всех прав и обязательств распавшегося в 1991 году СССР.

Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138¹, и обозначал «летательный аппарат, выполняющий полет без пилота (экипажа) на борту и управляемый в полете автоматически оператором с пункта управления или сочетанием указанных способов».

Путем принятия изменений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2020 г. № 74, отечественный законодатель вернулся к единому нормативному подходу к беспилотному мобильному средству класса «воздух», которое в соответствии с п. 2 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ в настоящее время можно легально называть только «беспилотное воздушное судно», обозначающее «воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот)»².

Исходя из вышесказанного определения, стоит выделить признаки, которыми должно обладать БВС, чтобы, с точки зрения законодателя, его эксплуатация регламентировалась Воздушным кодексом Российской Федерации.

Однако в отечественной литературе существует мнение [3, 4], что вышеуказанное определение недостаточно полно отражает все свойства, закладываемые в термин «беспилотное воздушное судно», поэтому автор настоящей статьи считает необходимым выделить признаки, которыми должно обладать данное техническое средство. К таким признакам стоит отнести:

1. *Летательный аппарат.* Данный признак выделяется из определения воздушного судна, указанного в п. 1 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации, разновидностью которого является рассматриваемый в настоящей статье объект. Исходя из вышеуказанного определения, можно сделать вывод, что термин «летательный аппарат» является более широким, то есть родовым, по отношению к термину «воздушное судно».

2. *Поддержание в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным*

¹ Далее — «Федеральные правила».

² п. 5 ст. 32 Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 04.08.2023) / Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102074830&backlink=1&&nd=102046246> (Дата обращения: 04.02.2024)

от поверхности земли или воды. Данный признак также указан в п. 1 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации и позволяет отличать воздушные суда от других летательных аппаратов.

3. *Действие без пилота на борту в автономном режиме или управление либо контроль дистанционно оператором.* Исходя из легального определения, беспилотное воздушное судно обязательно должно быть управляемым или контролируемым внешним пилотом, однако отрасль беспилотников постоянно расширяется и совершенствуется, и уже существуют полностью автономные беспилотные воздушные суда, которым оператор нужен только для инициирования работы системы. С развитием в последние годы искусственного интеллекта прогнозируется его внедрение и в беспилотную авиацию [1]. В таком случае оператор не нужен будет даже для инициирования самой системы, которая станет самодостаточной.

Кроме того, учитывая термин «беспилотное воздушное судно», предполагается использование понятия «оператор» при описании специалиста, управляющего или контролирующего данный вид беспилотника. Тем более данная терминология уже используется в Вооруженных силах Российской Федерации.¹

4. *Многоразовость или условная многоразовость использования.* В отечественной литературе существует мнение, что беспилотное воздушное судно должно обладать критерием многоразовости [2, 3] или условной многоразовости [2]. Данный признак позволяет отличить беспилотное воздушное судно от, например, крылатой ракеты, так как, по сути, крылатая ракета – это, прежде всего средство доставки до цели боевого заряда, который является главным компонентом ракеты и интегрирован с ее другими подсистемами, подчиненными основной задаче – поражению цели, после чего ракета перестает существовать. Именно из-за специфичности назначения и вытекающих отсюда особенностей функционирования подобные объекты сейчас не принято рассматривать как беспилотные мобильные средства [2] и, в свою очередь, беспилотные воздушные суда.

5. *Обладание собственным двигателем или энергетической системой.* В научной литературе [2] присутствует точка зрения,

¹ Новая специальность: где и как мобилизованных учат управлять дронами // Интернет-издание «Газета.Ру». URL: <https://www.gazeta.ru/army/2022/10/17/15625231.shtml> (Дата обращения: 14.02.2024).

что из-за невозможности таких объектов, как, например, метеорологический зонд или даже воздушный змей, самостоятельно перемещаться в пространстве (они зависят от ветра или других самостоятельно перемещающихся объектов) их нельзя считать беспилотным воздушным судном.

Таким образом, исходя из вышеуказанных признаков, под беспилотным воздушным судном автор настоящей статьи понимает летательный аппарат многоразового или условно-многоразового использования, обладающий собственным двигателем или энергетической системой, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, действующий без пилота на борту в автономном режиме по программе или управляемый либо контролируемый дистанционно оператором.

Подводя итог, необходимо отметить, что беспилотные воздушные суда становятся все более применяемыми в различных отраслях, включая транспорт, сельское хозяйство, промышленность и даже военную сферу. Вместе с растущей популярностью применения беспилотных воздушных судов растет и количество инцидентов или аварий, связанных с их эксплуатацией. В связи с этим законодателю важно идти нога в ногу с производителями беспилотных воздушных судов, обновляя под новые требования нормативную базу, регулирующую использование рассматриваемых устройств.

Необходимо подчеркнуть, что определение беспилотного воздушного судна должно быть гибким и адаптивным к новым разработкам и технологиям, которые могут требовать дополнительных мер по обеспечению безопасности и регулированию. Такое определение позволит сделать ключевой шаг к обеспечению воздушного пространства и повышению качества и эффективности эксплуатации беспилотных воздушных судов.

© Соловьёв С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бояринов Е. Искусственный интеллект в беспилотных летательных аппаратах // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». 2023. № 5 (62) Т. 4. С. 770-773.

2. Фетисов В.С. Беспилотная авиация: терминология, классификация, современное состояние (Научное издание) // Уфа: ФОТОН, 2014. – 217 с.

3. Карякин В.В. Беспилотные летательные аппараты — новая реальность войны // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 3, С. 130-145.

4. Солдатов Е.Л., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н. Беспилотные летательные аппараты // Армейский сборник. 2010. № 3. С. 42-45.

5. Huang H. Autonomy Levels for Unmanned Systems (ALFUS) Framework Volume I: Terminology Version 1.1 // National Institute of Standards and Technology. 2008. P. 4



Кызим Екатерина Руслановна,
*преподаватель колледжа
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России),
аспирант Всероссийского государственного университета юстиции*

Административно-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов

Аннотация: в статье рассматривается развитие законодательства учета беспилотных летательных аппаратов, развитие административно-правового регулирования беспилотных летательных аппаратов, перспективы использования беспилотных летательных аппаратов в различных сферах, а также контрольной и надзорной деятельности; необходимость развития электронной системы учёта и регистрации беспилотных летательных аппаратов и его информационного взаимодействия с государственными информационными системами, анализируются особенности законодательного регулирования правового статуса нового для российского законодательства объекта беспилотных летательных аппаратов.

Ключевые слова: беспилотный летательный аппарат, беспилотное воздушное судно, авиация, цифровые технологии.

В настоящее время развитие общества идет по пути технологического прогресса. На территории нашего государства активно стали развиваться различные отрасли производства. Сейчас развитие технологий перешло на новый уровень. Среди всех достижений, в первую очередь, следует подчеркнуть перевод транспортной системы на беспилотную модель развития в нашем государстве [1, с.132].

Важно отметить, что именно сейчас идет развитие беспилотных летательных аппаратов. Лидирующую позицию занимают беспилотные летательные аппараты во многих сферах. Благодаря развитию беспилотных летательных аппаратов наше государство сможет развиваться во многих направлениях.

Самым актуальным в развитии беспилотных летательных аппаратов является беспилотная авиация. Развитие беспилотной авиации позволит нашему государству обеспечить безопасность нашей страны. Беспилотные летательные аппараты также применяются уже во многих сферах (например: предпринимательская деятельность, оборонная промышленность, а также в области надзора за объектами охраны нашего государства).

Беспилотный летательный аппарат (далее - БПЛА) - это летательный аппарат без экипажа на борту. Все беспилотные летательные аппараты могут обладать разной степенью автономности: от управляемых дистанционно до полностью автоматических, а также различаться по конструкции, назначению и множеству других параметров [2, с.6].

На сегодняшний день правовое регулирование области всех беспилотных летательных аппаратов регулируется только Воздушным кодексом Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ, который дает нам определение беспилотного воздушного судна. Также правила использования закреплены в федеральных авиационных правилах, которые утверждены Постановлением правительства Российской Федерации от 11.03.2010 №138.

В настоящее время очень активно применяются беспилотные летательные аппараты в военных конфликтах. На данный момент руководство нашей страны сосредоточено на усовершенствовании технологии производства всех беспилотных летательных аппаратов. Ведется активная подготовка экипажей для современных военных самолетов и вертолетов, что является продолжительным и дорогостоящим процессом. В результате этой подготовки появляются высококвалифицированные специалисты – пилоты и штурманы, чья гибель в ходе боевых действий отрицательно влияет на боеспособность ВВС воюющей страны.

Важно отметить, что финансовая составляющая подготовки и обслуживания большинства беспилотников существенно ниже, чем стоимость пилотируемых самолетов и вертолетов.

К сожалению, в настоящее время большинство беспилотных летательных аппаратов применяются лишь в коммерческом секторе. На наш взгляд можно предположить, что с активным применением беспилотных летательных аппаратов в различных сферах, регулирование правового сектора беспилотных летательных аппаратов станет воз-

можным как в публичной сфере, так и в различных органах власти. Например, при использовании надзора в различных отраслях или при выявлении нарушений правил дорожного движения [3, с.198]. И одним из вариантов правового регулирования могут быть стандарты или административные регламенты, которые используются для контроля и надзора различными органами власти.

В соответствии с планом мероприятий, предусмотренных Правительством Российской Федерации в унитарном предприятии ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подведомственном Росавиации, была внедрена система учета беспилотных гражданских судов с массой до 30 кг. Сама система учета беспилотных летательных аппаратов осуществляет свое информационное взаимодействие с рядом государственных информационных систем, а также с информационными системами Министерства внутренних дел, Федеральной налоговой службой и с другими федеральными органами исполнительной власти посредством инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия. Уже с конца декабря 2020 года владельцы беспилотных летательных аппаратов могут получить государственную услугу по государственному учету в электронной форме с использованием портала государственных услуг или портала учета беспилотных летательных аппаратов.

Необходимо отметить, что одним из главных источников в данной сфере является регистрация и учет беспилотных летательных аппаратов. Регистрация и учет беспилотных летательных аппаратов позволяет вести статистику в сфере гражданской авиации и обеспечивать безопасность в едином воздушном пространстве. Организация учета является одним из главных этапов и таким образом дисциплинирует владельцев беспилотных летательных аппаратов.

Платформа для регистрации и учета правил для владельцев беспилотных летательных аппаратов разрабатывалась уже давно. Еще в начале 2019-2020 годов все осложнялось тем, что все документы необходимо было заполнять только на бумаге и отправлена могла быть только по почте. Сейчас система учета и регистрации перешла на электронный вид подачи всех документов. В настоящее время отмечается большой прирост лиц, зарегистрированных на электронном портале.

Главное требование к БПЛ любого назначения при полетах в воздушном пространстве общего пользования – соответствие принципов

и методов их эксплуатации, применяемым в ИКАО с учетом их назначения. Очевидно, что основное специфическое требование к БПЛ при их использовании в свободном воздушном пространстве включает обязательный учёт двух режимов полета: дистанционное управление по командам оператора и полностью автономный режим в условиях радиомолчания. Поэтому беспилотники должны нести на борту комплект навигационного оборудования, систему опознавания «свой - чужой», а также бортовые навигационные огни. Кроме того, важнейшим требованием к оснащению БПЛ является наличие на его борту системы предупреждения столкновения с другими летательными аппаратами, которая призвана обеспечить равнозначный уровень безопасности для всех без исключения летательных аппаратов.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что на данный момент отсутствует нормативная база правового регулирования беспилотных летательных аппаратов. К сожалению, пока нет единообразного понятия аппарата. В законодательстве до сих пор не прописаны характеристики лица, которое может управлять беспилотными летательными аппаратами. Отсутствуют и единые регламенты, раскрывающие полномочия правоохранительных органов по пресечению правонарушений.

© Кызим Е.Р., 2024.

Список цитируемой литературы

1. Грищенко Г.А. Правовое регулирование беспилотных летательных аппаратов: российский подход и мировая практика//Вестник Университета О.Е. Кутафина (МГЮА).2019 №12. С.129-136.
2. Макухин А.А. Законодательное регулирование правового статуса беспилотных летательных аппаратов//Научный вестник Крыма 2017. № 1.
3. Быков А.И. К некоторым вопросам правового регулирования полетов беспилотных летательных аппаратов на территории Российской Федерации//Вестник Воронежского государственного университета. Серия. Право. 2018 № 4 (35). С 197-198.



Литвякова Светлана Викторовна,
*преподаватель кафедры административного права и
административной деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России*

Защита социального здоровья: миф или реальность?

Аннотация: *в настоящей статье рассматривается необходимость охраны социального здоровья - базиса полноценной личности несовершеннолетнего. Социальное здоровье понимается как сложная социальная практика, возникающая в процессе взаимодействия ребенка с социальной средой и отражающая уровень этого взаимодействия. В статье проблематизируется тема социального контекста, порождающего травлю. Показывается необходимость наличия действенных мер административной ответственности, законодательное реагирование на совершение деяний, причиняющих вред социальному здоровью несовершеннолетних, что позволит обеспечить надлежащую защиту их прав.*

Ключевые слова: *несовершеннолетний, социальное здоровье, травля, буллинг, жертва, школа.*

Традиционно государство, являясь «организатором общих дел, вытекающих из природы всего общества» [1, с. 422] стремилось, а в современном мире стремится к стабильности. Представляется невозможным достижение указанной цели без создания надлежащих условий существования его населения. Четкая организация деятельности стройной системы государственных органов, призванных обеспечить такие условия жизнедеятельности населения, в которых каждый член социума не испытывает затруднений в реализации желаний не только физиологического характера, но и осознает реальность безопасности, стабильности в жизни и уверен в завтрашнем дне, формируют предпосылки стремления личности к самоактуализации – высшему уровню иерархии потребностей и цели развития человечества [2, с. 947]. Безусловно, в числе наиболее эффективных приемов, обеспечивающих

положительную динамику развития и дальнейшего прогресса всего общества, является забота о детях – будущих взрослых членах общества, являющихся гарантией продолжения государственности [3, с.208]. Государство, планирующее свое процветание, определяет заботу о детях в числе приоритетных задач.

Правовая политика нашего государства, ориентирована, прежде всего, на поддержку семьи, материнства и детства [4]. Учитывая, что приоритеты – это наиболее важные общечеловеческие ценности, защищаемые правом, на которые должны быть сориентированы деятельность государства в сфере правового регулирования, можно сделать вывод, что в России к таковым относится обеспечение благополучного и защищенного детства. Наше Государство стремится к созданию условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности, уважения к старшим, сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей [5, с.117]. Примечательным является то, что Россией были досрочно реализованы не только международные обязательства в области защиты прав ребенка, но и предприняты все возможные внутригосударственные меры, направленные на защиту детства [6, с. 192].

В процессе взросления у ребенка постепенно устанавливается определенный уровень моральных и нравственных качеств, развиваются необходимые когнитивные способности, приобретает начальный уровень правосознания и именно в этот период к данной категории требуется особое внимание и действенная защита нравственного, социального и физического здоровья – базиса полноценной личности. Сама необходимость охраны не только физического, но и социального здоровья исходит из общих принципов здравоохранения: «Здоровье – это состояние полного физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов» [7].

Принимая позицию других авторов [8, с.134], отметим, что уровень социального здоровья детей определяется не только уровнем их удовлетворённости своим материальным состоянием, но и степенью удовлетворённости своим социальным статусом в обществе. Являясь составляющей частью здоровья в целом, социальное здоровье определяется нами и другими авторами, как сложная социальная практи-

ка, возникающая в процессе взаимодействия ребенка с социальной средой и отражающая уровень этого взаимодействия [9], которая представляется нам как совокупность личностных характеристик детей, обеспечивающих их физическую и психическую целостность на основе социального взаимоотношения. В качестве основных критериев социального здоровья ребенка можно определить уровень сформированности у него способности к социальной адаптации, его социальную активность и адекватное отношение к социальным нормам [10, с. 19].

Конституция Российской Федерации [4] определяет положения, закрепляющие основополагающие принципы формирования среды, комфортной для жизни детей, но на наш взгляд предпринимаемые усилия не обеспечивают в полном объеме защиту социального здоровья несовершеннолетнего и реализацию государственной политики в данной сфере.

Опрос 30 педагогических работников школ показал, что в настоящее время среди обучающихся достаточно часто встречаются случаи агрессии одних детей против других (буллинг – от английского bullying «запугивание», «издевательство»), 92% опрошенных сообщили, что сталкивались с фактами «травли» одних детей другими. 14% из них пояснили, что наблюдают такое поведение детей достаточно часто и помимо физического насилия, за которое законом установлены меры ответственности, все большее распространение приобретает психологическое насилие, причиняющее вред социальному здоровью ребенка: злые, непристойные шутки, насмешки, распространение слухов и сплетен, бойкот и иные действия, причиняющее жертве нравственные страдания.

Наглядным примером этого являются результаты опроса автором педагогических работников образовательных организаций города Омска, проведенные после выхода в «свет» художественного фильма «Слово пацана. Кровь на асфальте». Педагогические работники пояснили, что в своей деятельности сталкиваются с «Буллингом», унижением одних учащихся другими, но данные сведения скрываются самими учащимися и для принятия мер реагирования педагогическим работникам просто не хватает информации, дающей такое необходимое основание для принятия мер воздействия. Опрошенные пояснили, что, зачастую, агрессорами выступают не только дети из «неблагополучных» семей, но, в большинстве примеров приведенных ра-

ботниками школ инициаторами унижения своих сверстников выступают дети из обеспеченных материально «благополучных» семей. Складывающаяся ситуация вызывает тревожность не только у родителей детей, подвергнувшихся насилию или унижению со стороны сверстников, но и у субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних, которым государством делегированы полномочия по формированию и обеспечению безопасного и счастливого детства. Полагаем, что в соответствии с Семейным законодательством лица, обязанные нести ответственность за воспитание и обучение ребенка должны исполнять их не только в соответствии с «родительской любовью», но и при отсутствии таковой, в связи с обязанностью, возложенной на них государством, под угрозой понести реальное наказание за ее неисполнение.

В связи с отсутствием мер административной ответственности за деяния, причиняющие вред социальному здоровью ребенка, максимально возможной мерой воздействия на буллера и его родителей является профилактическая беседа. 60% опрошенных сотрудников ПДН УМВД России по Омской области пояснили, что после проведенных бесед с детьми их родителями и педагогическими работниками, факты психологической агрессии со стороны профилактируемых лиц прекращались лишь на непродолжительное время.

Наличие действенных мер административной ответственности, законодательное реагирование на совершение деяний, причиняющих вред социальному здоровью несовершеннолетнего, позволит обеспечить надлежащую защиту их прав. Не только беседа, единственный в настоящее время инструментарий профилактики буллинга, но и информация о возможных, достаточно строгих и негативных правовых последствиях в случае назначения административного наказания окажет реальное эффективное профилактическое воздействие. Позволит субъектам профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних использовать все имеющиеся возможности при организации работы с детьми и их родителями.

© Литвякова С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. – Ч. 1. – С. 422.
2. Маслоу, А. Х. Мотивация и личность : учебник : [16+] / А. Х. Маслоу. – Москва : Директ-Медиа, 2008. – 947 с.
3. Чапурко Татьяна Михайловна Государственная политика в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних // Власть. – 2008. – №6.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Доступ из СПС «Консультант-Плюс».
5. Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Доклад по итогам мониторинга эффективности реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Т. II/сост. Г.В. Семья, И.Е.Калабихина, А.М. Спивак, Е.И. Цымбал, А.В. Кучмаева, Н.Г. Зайцева, А.А. Шведовская; под науч. Ред. В.В. Рубцова, Г.В. Семья. М.: Издание Совета Федерации, 2018. – 192 с.
7. Устав(Конституция) всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 г. Электронный ресурс. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Тарасенко Т.Н. Здоровье развивающие и здоровье сберегающие технологии в социально-педагогической практике. Электронный ресурс (дата обращения 6 марта 2023 г.).
9. Колпина Л.В. Социальное здоровье как исследовательская проблема// Информационные и социально-экономические аспекты создания современных технологий.- Набережные Челны, 2006.Электронный ресурс. <http://kampi.ru/sets> (дата обращения 6 марта 2023 г.).
10. Цикалюк Е.Ф. Формирование социального здоровья студенческой молодежи в условиях организационной культуры вуза: автореф. дис. канд. Социолог. Наук. 22.00.08. – Чита, 2012. – С. 19.



Растяпин Юрий Викторович,
*старший преподаватель кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел*

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**Подготовка сотрудников органов внутренних дел и
формирование профессиональных компетенций обучающихся
сквозь призму научных трудов В.Д. Сорокина**

Аннотация: *органы правопорядка присутствовали на протяжении практически всей истории России, в тех или иных формах, для поддержания общественного порядка и общественной безопасности. В настоящее время крайне важно должным образом относиться к подготовке и обучению сотрудников данной сферы деятельности. Так как именно от их юридической квалификации и уровня общей подготовки зависит правильность принимаемых административных решений.*

Ключевые слова: *органы внутренних дел, подготовка сотрудников, образовательный процесс, управление, административное законодательство.*

Процесс подготовки сотрудников органов внутренних дел имеет ключевое значение в их дальнейшей профессиональной деятельности. Для этого в системе органов внутренних дел Российской Федерации учреждено множество образовательных организаций различного уровня и характера обучения, такие как: образовательные организации профессионального образования системы МВД России, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Академия управления МВД России и другие.

Переходя непосредственно к вопросу о подготовке сотрудников органов внутренних дел, стоит отметить важность формирования широкого спектра умений и навыков действий и работы в самых различных условиях. Данное высказывание обусловлено обширным кругом

общественных отношений, в которых сотрудники органов внутренних дел обязаны принимать управленческие решения. Осуществление управленческих функций включает такие виды отношений, как разработка плановых документов, принятие решений издание приказов, осуществление контроля за выполнением поручений.

В ходе осуществления своей деятельности сотрудник органов внутренних дел руководствуется действующим и актуальным законодательством Российской Федерации, в их число входит: Конституция Российской Федерации, административное, административно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство. Почему же необходимо особое выделение из их числа административного и административно-процессуального законодательства? Ответ на данный вопрос лежит в области общественных отношений, подлежащих регулированию каждой отраслью права.

Так, если уголовное право регулирует правоотношения, возникающие в общественной сфере, посягающие конкретные общественные отношения, предусмотренные нормой уголовного закона, зачастую императивно-запретительного характера [1, с.6]. Административное же право рассматривает общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления между субъектом управления – органом исполнительной власти самостоятельно, либо которому делегированы полномочия органа исполнительной и юридическими, физическими лицами [2, с.5-6].

Несомненно, что в деятельности сотрудников органов внутренних дел равное значение имеет как административное, так уголовное право, но исходя из характеристики предметов регулирования данных отраслей права, административное право охватывает наиболее широкий круг общественных отношений, в которых участвуют сотрудники органов внутренних дел. Поэтому крайне важно подходить к вопросу изучения административного законодательства в деятельности сотрудников органов внутренних дел более тщательно. Законодательное регулирование административно-процессуальных отношений является неотъемлемой частью правовой системы и способствует обеспечению справедливости и защиты прав граждан и организаций. Административное право должно формировать у будущих сотрудников комплекс теоретических знаний необходимых для осуществления различного рода деятельности, связанного с управлением. Оно также

неразрывно связано с другой учебной дисциплиной – административной деятельностью органов внутренних дел, в ходе которой у будущих сотрудников вырабатывается базис практических умений по применению норм административного и административно-процессуального права.

Существенной чертой, которой должна обладать программа подготовки сотрудников внутренних дел – является количество часов учебно-ознакомительной практики в территориальных отделах внутренних дел. В настоящее время нельзя сказать, что время, отведенное для прохождения практики находится на необходимом уровне.

Стоит задуматься о вопросе увеличения количества времени, отведенного для прохождения учебно-ознакомительной практики в территориальных отделах внутренних дел, ведь именно она позволяет будущим сотрудникам в полном объеме найти способы и средства для использования имеющихся юридических знаний. Как отмечал В.Д. Сорокин «исполнительная власть выражается не только в правоприменении, но и в таком важном качестве, как правотворчество. Из трех ветвей власти только исполнительная власть обладает одновременно и правотворческими, и правоприменительными полномочиями» [3, с.31].

Непосредственно на практике курсанты и слушатели не только получают возможность применить накопленные знания из курса юридических дисциплин, это также порождает перспективу для дальнейшего формирования и понимания проблем соотношения теории и практики, которые в дальнейшем может стать ключом к новым идеям для правотворчества и совершенствования действующего законодательства.

Если законодательство, в частности Кодекс об Административных правонарушениях устанавливает общие положения, принципы, ответственность, виды административных правонарушений и т.д., то допустим, сотрудник органов внутренних дел принимает решение о порядке действий, применении тех или иных норм кодекса в отношении конкретного лица, что в свою очередь демонстрирует управленческую направленность его деятельности [4, с.198].

Для повышения уровня квалификации и разработанности научных знаний, входящих в систему образования сотрудников органов внутренних дел, необходимо предметно подойти к распределению учебно-научных дисциплин, изучаемых в образовательных организа-

циях органов внутренних дел. В систему общетеоретических, отраслевых и специальных наук необходимо ввести комплекс задач и упражнений направленных на принятие решений в условиях схожих с теми, в которых сотрудники органов внутренних дел непосредственно участвуют. Для совмещения теоретических знаний с навыками действия в реальной обстановке. Многие согласятся с мнением, что во время решения задач по административным дисциплинам, обучающийся находится в условиях практически идеально смоделированной ситуации. Отсутствие внешних факторов, способствует принятию правильного и обдуманного решения, но и также приспособливает обучаемого действовать исключительно в подобных статических условиях.

Федеральный Закон №3 «О полиции» в статье второй содержит «основные направления деятельности полиции», но для их осуществления недостаточно знание только законодательства, помимо этого необходим опыт практических занятий, навыков и умений действий в сложившейся обстановке для своевременного, четкого и грамотного принятия властного решения.

Подводя итог вышесказанному необходимо еще раз отметить значимость административного и административно-процессуального права в комплексе учебных дисциплин сотрудников органов внутренних дел. Данные дисциплины необходимы не только для формирования знаний у обучающихся о современном административном законодательстве и его понимания, но они также связаны с осуществлением будущими сотрудниками органов внутренних дел функции управления, являющейся важной составляющей их деятельности как при производстве по делам об административных правонарушениях, так и при замещении руководящих должностей. Необходимо также упомянуть влияние, которое В. Д Сорокин оказал на развитие административно-правовой теории, тот уровень, который есть на сегодняшний день, несомненно его заслуга и наследие [5, с.12].

© Растяпин Ю.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть : лекции / В. Е. Суденко ; под ред. Н. А. Духно. — М. : Юридический институт МИ-ИТа, 2016. — С. 6.

2. Панова, И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : специальность 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Панова Инна Викторовна. – Екатеринбург, 2000. – С. 5-6.

3. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 31.

4. Административная деятельность полиции : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. О. В. Зиборова, В. В. Кардашевского. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. - 198 с.

5. Бахрах Д.Н. Предисловие. В кн.: Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. С. 12.



Карпушкин Артем Вячеславович,
*преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

**К вопросу об общественном контроле за деятельностью
МВД России и реализуемой посредством него оценке
оказания органами внутренних дел Российской Федерации
государственных услуг**

Аннотация: *структурное построение МВД России направлено на обеспечение функционирования различных государственных и общественных институтов, реализуемое посредством оказания государственных услуг, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, предоставлением информации о судимости, осуществлением регистрационного либо миграционного учета, а также многих иных процессов. Осуществление общественного контроля за названными видами деятельности полиции способствует повышению качества оказания услуг, прозрачности и подотчетности осуществляемых сотрудниками МВД России полномочий. Как представляется, ряд нормативных предписаний, регламентирующих реализацию общественного контроля, на текущий момент значительно устарели. В связи с изложенным, в работе обозначены отдельные предложения, направленные на совершенствование вышеназванного института.*

Ключевые слова: *общественный контроль, оказание услуг, МВД России, оценка деятельности, средства оперативного выявления общественного мнения.*

Осуществление общественного контроля в системе органов внутренних дел Российской Федерации имеет первостепенное значение для защиты прав и свобод граждан, обеспечения демократии и законности. По смыслу ст. 32 Конституции Российской Федерации граж-

дане России вправе участвовать в управлении государством, а следовательно, и всеми органами его власти, в число которых входит и МВД России. Разумеется, в первую очередь такая деятельность воплощается в жизнь посредством осуществления общественного контроля за оказанием органами внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ) государственных услуг. Общественный контроль обеспечивает прозрачность, подотчетность и высокую эффективность предоставления государственных услуг населению. Применительно к Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) следует отметить тот факт, что осуществление как государственного, так и общественного контроля выступает в качестве критического аспекта в части обеспечения реализации норм права, охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан, а также и последующего обеспечения эффективной работы судебной системы, то есть отправления правосудия по делам об административных правонарушениях и уголовным делам.

Трудно переоценить значимость полицейского ведомства, ответственного за поддержание правопорядка, борьбу с преступными проявлениями, защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Структурное построение МВД России направлено на обеспечение функционирования различных государственных и общественных институтов, реализуемое посредством оказания государственных услуг, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, предоставлением информации о судимости, осуществлением регистрационного либо миграционного учета, а также многих иных процессов.

Современные же специалисты, на наш взгляд, абсолютно верно подчеркивают тот факт, что в текущей реальности отношения между институтами гражданского общества и полицейским ведомством находятся либо в стадии конфликта, либо в варианте подчинения одного другому на основании нормативных документов [1, с. 36]. К сожалению, сложившаяся ситуация не способствует взаимному развитию и улучшению общественных отношений между названными институтами. Кроме того, реализация общественного контроля неизбежно способствует повышению уровня легитимности, достоверности и открытости деятельности ОВД РФ, что в результате приводит к повышению доверия со стороны гражданского общества, столь необходимого для эффективной деятельности правоохранительных орга-

нов, в первую очередь, для предупреждения и профилактики правонарушений и преступных проявлений.

Итак, основным нормативно-правовым актом, регламентирующим осуществление общественного контроля на территории Российской Федерации, является Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», исходя из ст. 4 которого следует, что под общественным контролем в указанном Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В то же время в науке административного права неоднократно отмечалась критика предложенного законодателем определения в связи с рядом обстоятельств [2, с. 27]. В первую очередь, специалистами подчеркивалось несовершенство определения цели общественного контроля, состоящей в непосредственном контроле. Подобная тавтология, как нам представляется, свидетельствует о несовершенстве юридической техники при построении нормативно-правового акта. Во-вторых, ст. 5 упоминаемого выше нормативного акта закрепляет цели и задачи общественного контроля, которые, по своей сути, не соотносимы с целевыми ориентациями общественного контроля. Кроме того, законодатель оперирует понятием «публичные полномочия», которое само по себе может быть применимо лишь к деятельности государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, коими общественные организации и иные объединения, осуществляющие общественный контроль, а тем более и рядовые граждане не являются. Как результат, весьма справедливой нам видится критичные замечания О.В. Соколовой, отмечающей, что законодатель подменяет сами по себе цели общественного контроля формами такой деятельности [3, с. 133-138].

В связи с изложенным, представляется необходимым совершенствование и уточнение предложенного законодателем определения «общественный контроль» через призму рассмотрения его основных аспектов, целей, задач и принципов, но не тех, которые закреплены

нормативно, а скорее с авторских позиций. Такой вариант исследования проблемных аспектов, на наш взгляд, позволит исключить ряд неточностей, имеющих в законодательстве. К примеру, ряд задач общественного контроля сформулирован таким образом, что выступает за определенные законодателем цели его осуществления. В частности, вторая (повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества) и седьмая (повышение эффективности деятельности объектов общественного контроля) задачи при их сопоставлении с целями позволяют заключить, что, как отмечает М.С. Крицкая, «учет общественного мнения и общественная оценка государственных органов влекут повышение уровня общественного доверия к государственным институтам и эффективности государственного управления, нежели наоборот» [2, с. 28].

Концепция же общественного контроля, как нам представляется, сводится к активному участию представителей гражданского общества в мониторинге, участии и влиянии на действия МВД России. В результате, общественный контроль сам по себе может быть реализован в различных формах, таких как участие в управленческих решениях; создание независимых контрольных или надзорных органов, организаций либо объединений; проведение общественных слушаний; реализация механизмов обратной связи.

В основе взаимодействия ОВД РФ с субъектами общественного контроля лежит тезис необходимости рассмотрения и учета результатов общественного контроля, состоящий в необходимости формулировки и направления ответа по каждому вопросу, требованию либо выраженному последними общественному мнению касательно оказания отдельными подразделениями МВД России государственных услуг, что подчеркивается в ст. 16 неоднократно упоминаемого нами ранее Федерального закона.

В действительности, основу взаимодействия МВД России с институтом общественного контроля составляют созданные в относительно недалеком прошлом Общественные советы при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, основная деятельность которых представлена следующими формами:

- 1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного по-

рядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществление общественного контроля за деятельностью полиции.

Таким образом, существующую концепцию общественного контроля следует охарактеризовать как государственно-дозволительную. Перечень субъектов общественного контроля и их полномочия характеризуются существенными ограничениями и изъятиями. При этом само право осуществлять общественно-контрольную деятельность нередко ставится законодателем в зависимость от определенных условий.

Важным фактором, свидетельствующим об эффективности функционирования того или иного института, в том числе и в системе общественных отношений между органами государственной власти и рядовыми гражданами, является установление взаимонаправленных действий, нацеленных на совершенствование оказания ОВД РФ государственных услуг. Формирование правовой оценки эффективности общественного контроля и его результатов в системе органов внутренних дел Российской Федерации не представляется возможным без изучения двух взаимозначимых факторов: а) общественное мнение о деятельности МВД России, в том числе и в части оказания ими государственных услуг; б) оценка, учет и совершенствование отдельных механизмов в функционировании ОВД РФ.

Как представляется, более обширное и объективное исследование общественного мнения возможно при изучении позиций, мнений и взглядов значительных групп населения. В связи с изложенным, особый интерес представляет подготовленный ФГКУ «ВНИИ МВД России» и Всероссийским центром изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ) аналитический сборник по обозначенным выше во-

просам, в результате деятельности которых было опрошено не менее 47 тыс. человек.

В целях соблюдения структурированности изложения статистических материалов представляется обоснованным изложение информации об общественном мнении о деятельности полиции и оказываемыми МВД России государственными услугами на территории Российской Федерации в целом, а затем – на примерах отдельно взятых регионов. Так, за период осуществления опросов респондентов с 2017 по 2022 г. показатель оценки населением уровня защищенности граждан от преступных посягательств увеличился с 38 % до 58,5 %; уровня защищенности граждан от преступных посягательств на объектах транспорта – с 36,9 % до 56,7 %; тенденция роста положительных оценок населением работы полиции в 2022 г. по сравнению с 2017 г. отмечается по показателям эффективности работы органов внутренних дел Российской Федерации (с 38,3 % до 49,2 %) и доверия сотрудникам полиции (с 35,3 % до 51,7 %) [4]. По результатам приведенных статистических данных представители ФГКУ «ВНИИ МВД России» формируют список регионов, положительно и отрицательно характеризуемых населением Российской Федерации: «На основе анализа рейтинговых значений субъектов Российской Федерации в 2022 г., рассчитанных по совокупности показателей оценки населением деятельности полиции, к регионам со стабильно-низкими показателями относятся Карачаево-Черкесская Республика, Амурская и Челябинская области; к регионам, переместившимся в 2022 г. на более низкие рейтинговые позиции по сравнению с предыдущим 2021 г., относятся Республика Хакасия, Республика Адыгея, Ханты-Мансийский автономный округ, Саратовская, Ленинградская, Костромская, Орловская, Тверская и Тюменская области».

Кроме того, по данным МВД России, на территории Российской Федерации представителями ОВД РФ за 2022 г. «предоставлено 96,95 млн государственных услуг, в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения – 16,85 млн, в сфере миграции – 71,10 млн, по линии информационно-справочной работы – 8,88 млн, по линии контроля за оборотом наркотиков – 57,65 тыс., по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации – 46,58 тыс. и экспертно-криминалистической деятельности – 884. <...> Гражданами через МФЦ в 2022 году подано 21,42 млн заявлений на предоставление

государственных услуг, из них в сфере миграции – 17,82 млн, по линии информационно-справочной работы – 3,12 млн и по линии обеспечения безопасности дорожного движения – 483,29 тыс. <...> Оценки граждан качеством предоставленных оцениваемых услуг обобщаются и анализируются с использованием автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (далее – ИАС МКГУ). По данным ИАС МКГУ, показатель удовлетворенности граждан качеством предоставленных МВД России государственных услуг составил 99,56% (от заявителей получено 10,79 млн оценок), в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения – 98,50%, по линии информационно-справочной работы – 99,82% и в сфере миграции – 99,64%. На специализированном сайте «Ваш контроль» гражданами в 2022 г. оставлен 98 771 отзыв, из них 98,42% положительных (97 213) и 1,58% отрицательных (1 558)» [5]. Корректность и объективность предложенных статистических показателей не вызывает сомнений в связи с большой группой респондентов, принявших участие в анкетировании. В результате чего, вышеназванные результаты позволяют не только высоко оценить оказание ОВД РФ государственных услуг, но и выделить те направления деятельности отдельных подразделений МВД России и регионы, в которых она осуществляется, где необходимо так или иначе усовершенствовать процедуру предоставления таких услуг.

Как нами описывалось выше, о высокой эффективности общественного контроля за оказанием ОВД РФ государственных услуг может свидетельствовать лишь тот факт, что организованное взаимодействие между органами государственной власти и населением направлено на совершенствование деятельности правоохранительных органов в целом и МВД России, в частности. Фактором, подтверждающим осуществление учета общественного мнения и своевременное внесение корректировок в деятельность полиции, может служить сравнение приведенных выше показателей со статическими данными, полученными, например, в 2016 г.: «В период с 1 января по 12 декабря 2016 года по данным ИАС МКГУ показатель удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления МВД России государственных услуг составляет 92,44 % (от граждан получено 8,46 млн оценок), в том числе по линиям деятельности подразделений обеспечения безопасности дорожного движения – 91,33 % (получено

более 5,9 млн оценок) и подразделений по вопросам миграции – 95,03 % (получено более 2,5 млн оценок)» [6].

Рост показателей удовлетворенности качеством оказываемых МВД России государственных услуг за 6 лет более чем на 7% и приближение его к отметке в 100 % свидетельствует о том, что в этом направлении на сегодняшний день деятельность ОВД РФ практически идеальна. Интересным, но не бесспорным выступает мнение М.С. Крицкой, отмечавшей, что «ведомственные СМИ и СМК осуществляют корректировку отдельных статистических показателей путем массового вброса положительно оценивающих работу полиции публикаций» [2, с. 111]. В целом, подобная позиция автора заслуживает отдельного внимания, но ей противоречат показатели, подготовленные ВЦИОМ, который не имеет ведомственной принадлежности. По нашему мнению, в действительности, оказанием ОВД РФ государственных услуг полностью довольны, возможно, и не 99 % обращающегося к полиции населения, но все же стоит отметить положительные тенденции в уровне удовлетворенности гражданами России деятельностью МВД России. В то же время, как представляется, весьма справедливым будет предложение о проведении отдельных опросов путем анкетирования и интервьюирования респондентов о качестве оказания государственных услуг отдельными негосударственными некоммерческими организациями, общественными организациями и объединениями, а также средствами массовой информации в целях наиболее объективного, достоверного, открытого и прозрачного исследования обозначенных в ходе нашего исследования вопросов. Используемые на сегодняшний день данные, полученные с использованием систем ИАС МКГУ и «Ваш контроль», безусловно, являются достаточно прогрессивными средствами оперативного выявления общественного мнения, но, как было отмечено нами выше, не могут быть признаны в качестве самостоятельных форм общественного контроля, в первую очередь, в связи с тем, что они находятся в ведении самого Министерства внутренних дел России.

Отдельного внимания заслуживает публикация не только результатов опроса общественного мнения качеством государственных услуг, но и предпринимаемые руководством территориальных подразделений меры, направленные на повышение уровня правоприменительной деятельности. Рассматривая работу Общественного совета при МВД России, следует подчеркнуть тот факт, что Советом рас-

смотрено 950 обращений граждан и организаций (2020 – 348, 2021 – 357, 2022 – 245) [7]. По вопросам, требующим дополнительного изучения и проверки, в компетентные органы направлялись соответствующие запросы, результатом которых становилось восстановление нарушенных прав граждан.

Кроме того, примечателен пример деятельности территориальных органов одного из регионов России. Так, в Астраханской области, где по результатам проведенного анкетирования уровень удовлетворенности качеством оказываемых ОВД РФ услуг составил 75 %, в то время как не удовлетворены остались 7 % населения, а удовлетворены частично – 19 %, соответственно [8]. Проведенное интервьюирование респондентов позволило установить, что в большинстве своем частичная или полная неудовлетворенность граждан связана с недостаточно удобным графиком работы отдельных подразделений полиции, оказывающих государственные услуги, а также количеством одновременно работающих сотрудников полиции, что создавало большие очереди среди граждан, в результате чего некоторые из них не могли, к примеру, подать заявление об оказании государственной услуги в день своего обращения. В последующем руководством Управления МВД России по Астраханской области «были проведены мероприятия по увеличению числа рабочих мест» [8].

Кроме того, нельзя не отметить тот факт, что некоторые подразделения МВД России ведут публикационную активность о своей правоприменительной деятельности, в том числе при оказании государственных услуг, в местных СМИ. Следуя примеру представителей УМВД России по Астраханской области, предлагается издать отдельный Приказ МВД России, содержащий требование к территориальным органам внутренних дел Российской Федерации о необходимости открытого опубликования общественного мнения о деятельности отдельных подразделений, а также о вариантах устранения обозначенных в ходе анкетирования или интервьюирования недостатков и мерах, предпринятых руководством.

Выше нами неоднократно упоминалось использование «Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг» и сервиса «Ваш контроль», созданных и реализуемых Министерством внутренних дел Российской Федерации. Как представляется, осуществление опросов населения о качестве работы полиции, не исключая использования вышеназванных технических

средств и систем, следует передать отдельным негосударственным некоммерческим организациям, общественным организациям и объединениям, а также средствам массовой информации, не относящимся к МВД России и правоохранительным органам, в целях наиболее объективного, достоверного, открытого и прозрачного исследования общественного мнения.

© Карпушкин А.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 35-45.
2. Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции: дис... канд. юрид. наук. Воронеж. 2017. 206 с.
3. Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 133–138.
4. Общественное мнение. // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 06.10.2023).
5. Сведения о результатах мониторингов предоставления государственных услуг. // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/dXqnnq> (дата обращения: 06.10.2023).
6. Архив сведений о результатах мониторингов предоставления государственных услуг. // Министерство внутренних дел Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/dXqnnq> (дата обращения: 06.10.2023).
7. Отчет о работе Общественного совета при МВД России за 2020-2022 годы. // Общественный совет при МВД России: [Электронный ресурс]. — URL: <https://ос.мвд.рф/document/37311790> (дата обращения: 06.10.2023).
8. Результаты изучения мнения граждан о качестве оказания государственных услуг. // Управление МВД России по Астраханской области: [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/36RZ7s> (дата обращения: 06.10.2023).



Лукичев Юрий Валерьевич,
*старший преподаватель кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**О назревшей необходимости совершенствования
административно-правового регулирования
управленческой деятельности
органов внутренних дел Российской Федерации**

Аннотация: *в статье рассматриваются актуальные вопросы необходимости изменения подходов к правовому регулированию управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, вызванные изменениями в различных сферах (социальной, экономической и т.п.). Проведен анализ причин возникших проблем в кадровой работе органов внутренних дел, сформулированы предложения, реализация которых способна в значительной мере решить указанные проблемы. Работа является одной из ряда работ автора, посвященных проблемам внутриорганизационной формы административной деятельности органов внутренних дел.*

Ключевые слова: *административная деятельность, управление, регулирование, контроль, нормативно-правовые акты, оптимизация.*

Актуальность рассматриваемого вопроса неоднократно аргументировалась автором в ранее опубликованных работах, в связи с чем приведем краткое обоснование назревшей необходимости изменения подходов к административно-правовому регулированию деятельности органов внутренних дел. Собственно говоря, принцип непрерывности и гибкости управления, сам по себе, указывает на необходимость учета происходящих изменений в политической, экономической, социальной сферах государства. Современное состояние России существенно отличается от состояния двухлетней давности, не говоря уже об отличиях состояния нашего государства от сегодняшнего в

ретроспективе десятилетий. При этом многие правовые акты, как законодательные, так и ведомственные, несмотря на частные изменения и дополнения, в целом не меняются принципиально. Иными словами, подходы к организации управления, осуществлению контроля за деятельностью служб и подразделений МВД России остаются неизменными на протяжении десятилетий, в то время, как реальное состояние общества меняется достаточно динамично и за последние тридцать лет изменилось существенно. По нашему мнению, ситуация в системе МВД России в настоящее время очевидно указывает на необходимость изменений в подходах к административно-правовому регулированию деятельности, что мы и попытаемся обосновать в настоящей работе.

Прежде всего, сформулируем часть проблем, возникших в результате несовременности административно-правовых подходов к управленческой деятельности.

Основные проблемные направления можно определить следующим образом:

- комплектование служб, подразделений и работа с личным составом;
- правотворческая деятельность органов внутренних дел;
- правоприменительная деятельность органов внутренних дел;
- организация несения службы и контроль за несением службы.

Говоря о комплектовании личным составом подразделений органов внутренних дел, сошлемся на публичные высказывания министра В.А. Колокольцева (в частности в августе 2023 года в Магадане), который охарактеризовал имеющийся некомплект личного состава МВД России, как «критический». Со слов министра только в июле 2023 года из органов внутренних дел Российской Федерации уволилось 5000 сотрудников. В качестве меры реагирования со стороны государства, направленной на демпфирование складывающейся ситуации, в частности, был принят и введен в действие федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанным законом изменены условия, в том числе, приема на службу в МВД России. Рассматривая внесенные изменения можно прийти к выводу, что требования к кандидатам снижены. В качестве иллюстрации приведем п. «в» ч. 2 и ч. 3 статьи 2 указанного закона, которые упраздняют институт личного поручительства за кандидата на службу в органы

внутренних дел. Говоря иначе, вполне очевидно, что руководством МВД России в качестве пути решения проблемы комплектования избрано снижение жесткости требований к лицам, имеющим желание поступить на службу в органы внутренних дел. При этом представляется более правильным поиск решений в других направлениях: упрощение бюрократических процедур при приеме на службу и сокращение сроков их проведения, оптимизация служебной деятельности сотрудников в целях устранения избыточных действий, не имеющих смысла и не дающих результата, но требующих определенных затрат времени и усилий. Например, предусмотренная ведомственным нормативно-правовым актом процедура выдачи заявителю талона-уведомления при его непосредственном обращении в территориальный орган МВД России¹, которая никоим образом не меняет его (заявителя) правового положения, однако создает дополнительную нагрузку на сотрудников дежурной части, как физическую, так и психологическую. То есть усилия руководителей должны быть направлены не только (и не столько) на повышение количества вновь принимаемых на службу сотрудников, но и на удержание уже принятых. И это, вполне очевидно, связано с необходимостью определенных изменений в нормативно-правовом регулировании деятельности органов внутренних дел.

Говоря о правотворческой деятельности МВД России, стоит выделить два аспекта: количественную и качественную составляющие. Рассматривая количество приказов, издаваемых министерством, следует отметить, что их количество ежегодно превышает одну тысячу, при этом многие приказы утверждают ведомственные нормативно-правовые акты. При этом вновь принимаемые акты имеют две важные тенденции:

- 1) увеличение объема документа по сравнению с ранее применявшимся;
- 2) неполное соответствие или несоответствие регулирования отношений их фактическому состоянию, а в некоторых случаях и положениям законов.

¹ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении 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».

Рассмотрим приведенные утверждения на примере нормативно-правовых актов, которыми регулировалась и регулируется деятельность службы участковых уполномоченных полиции (ранее – участковых инспекторов милиции). В период с 1992 года по настоящее время нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность службы, менялись четырежды. Оценивая такой формальный показатель, как объем текста, мы обнаружим, что приказ МВД России от 14.09.1992 № 231 с утверждаемыми приложениями занимал 43 страницы, приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 – 67 страниц, приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 – 147 страниц. Здесь действительно прослеживается тенденция к увеличению объема нормативного акта, хотя никаких сущностных изменений в самой деятельности сотрудников службы не происходило. Действующий в настоящее время приказ МВД России от 29 марта 2019 года № 205 и приложения к нему занимает 40 страниц. На первый взгляд сокращение объема действующего приказа, по сравнению с предшествующими, опровергает вышеприведенные утверждения автора. В части объема – да, однако не в части качества разработанного документа. В предшествующих работах нами неоднократно затрагивались вопросы, связанные с указанным приказом МВД России. В частности, вызывает непонимание необходимость утверждать одним приказом два нормативно-правовых акта («Инструкцию по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке» и «Наставление по организации службы участковых уполномоченных полиции») при том, что в ранее действовавших приказах вполне хватало одного общего. Изучение изменений категорий лиц, с которыми проводится индивидуальная профилактическая работа, также приводит к выводам о явных противоречиях законодательству Российской Федерации. В одной из ранее изданных статей нами подробно рассматривался вопрос о невозможности законного выявления и постановки на учет некоторых категорий лиц. Например, такая категория, как «больные алкоголизмом, состоящие на учете в медицинской организации, которые в течение года два и более раза привлекались к административной ответственности за совершение административных правонарушений в состоянии алкогольного опьянения, а также по части 1 статьи 20.20 КоАП РФ» не могут быть выявлены сотрудниками органов внутренних дел без нарушения положений частей 1, 4 статьи 13 Федерального закона от 2

ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Таким образом, представляется целесообразным пересмотреть подход к ведомственному нормотворчеству, преследуя цели большего лаконизма текста издаваемых актов, четкого и общепонятного регламентирования конкретных целей, задач, обязанностей, и, безусловно, строго соответствия федеральному законодательству. Все сказанное приводит нас к пониманию некоторых причин имеющихся проблем в правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Важным, определяющим правоприменительную практику, фактором, является система оценки результатов деятельности, как конкретных сотрудников органов внутренних дел, так и подразделений в целом. Действующая на текущий момент система оценивания в большей степени учитывает показатели репрессивной деятельности подразделений полиции и иных служб. Показатели профилактической деятельности носят формальный характер и могут быть легко искажены, что указывает на необходимость коренного изменения подхода. Находясь в двадцать первом веке руководствоваться приписываемой Ф.Э. Дзержинскому фразой «Отсутствие у вас судимости – не ваша заслуга, а наша недоработка» представляется более, чем архаичным.

Кратко обратившись к вопросам организации службы и контроля за ее несением, отметим, что при, безусловно, необходимом внедрении в деятельность МВД России современных технических средств и технологий, старательно сохраняются ранее применявшиеся формы и методы. Например, прием граждан участковым уполномоченным полиции в соответствии с утвержденным графиком был абсолютно оправдан в середине и даже в конце прошлого столетия. Действительно, как и при назначении любых других встреч было необходимо либо заранее договариваться о времени и месте, либо составлять график, указывая, в какое время кто-либо будет находиться в определенном месте. В текущих условиях, когда участковый уполномоченный обеспечивается служебной мобильной связью, обратиться к нему с вопросом или заявлением не представляет сложности, при условии, что номер служебного мобильного телефона указан на вывеске участкового пункта полиции. Также ранее нами рассматривался вопрос о целесообразности достаточно интенсивно применяющихся до сих пор непосредственных, «контактных» проверок несения службы

нарядами и таких же проверок организации служебной деятельности подразделений.

Подводя итоги сказанному, сделаем следующие выводы.

Имеющиеся проблемы в деятельности (в первую очередь административной) органов внутренних дел имеют разнообразные причины, во многом даже не связанные непосредственно с самой деятельностью, однако, значительную роль играют: недостатки нормативно-правового регулирования и проблемы организационного характера, которые очень тесно связаны между собой. Пути решения указанных проблем могут быть различными, однако нам представляется наиболее эффективным начать с ревизии основных ведомственных нормативно-правовых актов, целью которой будет оценка возможности их лаконизации, конкретизации, оценка соответствия федеральному законодательству. В результате такой деятельности возможно выявление необходимости внесения предложений о корректировке (возможно существенной) не только ведомственных (межведомственных) нормативно-правовых актов, но и законодательных.

В любом случае следует разрабатывать рассмотренную сегодня тему в связи с тем, что необходимость корректировки и совершенствования административно-правового регулирования деятельности вообще (и управленческой деятельности в частности) органов внутренних дел Российской Федерации очевидно назрела.

© Лукичев Ю.В., 2024



Сергеев Михаил Викторович,
*старший преподаватель кафедры
деятельности органов внутренних дел в особых условиях
Омской академии МВД России*

Проблема повышения профессионального уровня сотрудников патрульно-постовой службы

Аннотация: *в работе анализируются причины проблем, возникающих у сотрудников патрульно-постовой службы полиции в процессе служебной деятельности, в частности при применении мер государственного принуждения. Отмечается, что одной из причин недостатков в работе рассматриваемых подразделений является низкий уровень базового образования сотрудников. Автор приходит к выводу о возможности повышения должностной категории сотрудников несущих патрульно-постовую службу полиции до среднего начальствующего состава, что повысит профессионализм сотрудников, повлияет на сокращение некомплекта.*

Ключевые слова: *полиция, патрульно-постовая служба, кадры, профессиональный уровень, принуждение, некомплект.*

В настоящее время изменения, происходящие как в России в целом, так и в системе органов внутренних дел требуют изменения подходов к формированию облика сотрудника полиции. Повышение требований к качеству деятельности правоохранительных органов обуславливают высокий уровень профессионального мастерства сотрудников.

Для современного сотрудника полиции на первое место выходит наличие специального базового образования, патриотизм, психологическая готовность действовать в условиях риска для жизни и в конфликтных ситуациях, компьютерная грамотность и всесторонняя техническая обеспеченность, наравне с физической и боевой подготовленностью.

А. В. Сурцев, исследуя требования, предъявляемые к сотруднику полиции справедливо, делает вывод о том, что на настоящее время особенно большую роль играет профессиональный и компетентный работник, его образование, интеллектуальные способности, профессиональное поведение [1, с.302].

Несомненно, что сотрудник полиции в современных условиях обязан иметь обширный круг знаний, умений и навыков действий в различных правоприменительных ситуациях. Особенно остро это утверждение проявляется в подразделениях, сотрудники которых непосредственно несут службу на улицах и в иных общественных местах, первыми вступают в непосредственный контакт как с потерпевшими, так и с правонарушителями.

Развитие технического прогресса требует от патрульного полицейского умения использования не только транспортного средства, вооружения и специальных средств, которые постоянно совершенствуются, но и умения применять технические средства контроля за правопорядком в общественных местах, использовать множественные информационные системы, возможно предположить, что в ближайшее время патрульный должен будет уметь управлять беспилотными летательными аппаратами и другими средствами которые призваны повысить эффективность службы.

Неоспоримым является тот факт, что сотрудники наружных служб полиции, как никаких других служб полиции, в процессе несения службы в общественных местах осуществляют административно-юрисдикционную функцию которая включает в себя практические действия нарядов по предупреждению и пресечению преступлений, по задержанию лиц их совершивших, действия на месте совершения преступлений и происшествий, а так же активные действия по пресечению административных правонарушений.

Рассматриваемые условия чаще всего связаны с применением положений материального и процессуального права, с государственным принуждением при непосредственном контакте с гражданином. К сожалению, в связи с недостаточным образованием и подготовленностью, сотрудниками правопорядка в вышеуказанных условиях допускаются ошибки, которые становятся предметом повышенного общественного внимания, имеют необратимый, а часто фатальный характер как по отношению к гражданам, так и к сотрудникам правопорядка. Не единичны случаи, когда сотрудникам причиняется вред в связи

с нерешительностью действий. Так обзоры МВД России приводят множество примеров, когда сотрудникам полиции причиняется вред в связи с промедлением в применении той или иной меры принуждения [2]. В сети Интернет также можно найти примеры нерешительных, а зачастую противоправных действий сотрудников полиции по применению различных мер государственного принуждения в ситуациях задержания правонарушителей.

На наш взгляд неоспоримым является тот факт, что именно сотрудники патрульно-постовой службы полиции чаще других в процессе служебной деятельности применяют различные меры государственного принуждения. При этом в ходе проведенного анкетирования и интервьюирования более 500 сотрудников полиции, задействованных в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности, было установлено, что 85% опрошенных не считают себя в полной степени защищенными при применении мер государственного принуждения, что говорит о неуверенности действий в рассматриваемых условиях. Опросы сотрудников полиции показали, что отчасти такие результаты продиктованы низким уровнем образования и в связи с чем, не пониманием отдельных положений законодательства и откровенной боязнью их применения на практике.

Анализируя изложенное мы согласны с А. В. Гирвиц которая в своем исследовании делает вывод о том, что важным в деятельности полиции является установить перечень должностей в функциональные обязанности которых входит применение полицейского усмотрения, и установить для указанных должностей обязательное наличие высшего юридического образования [2, с.166].

Повышение уровня обязательного базового образования несомненно повлечет за собой повышение должностной категории сотрудников (должности сотрудников рядового состава и младшего начальствующего состава комплектуются лицами имеющими образование не ниже среднего полного, должности сотрудников среднего начальствующего состава комплектуются лицами имеющими образование не ниже среднего профессионального).

На настоящее время в соответствии с требованиями приказа МВД России от 4 июля 2014 г. № 563 «Об организационно-штатном построении строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» в совокупности с положениями приказа МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и

структурном построении территориальных органов МВД России» доля должностей рядового и младшего начальствующего состава в зависимости от подразделения (полк, батальон, рота, взвод) в строевых подразделениях патрульно-постовой службы полиции составляет в среднем 80%, что явно не соответствует современным требованиям, предъявляемым к полицейскому в обязанности которого входит применение мер государственного принуждения. Как положительный пример можно отметить комплектование подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД на 90 % должностями среднего начальствующего состава.

В рамках рассматриваемых вопросов необходимо отдельно отметить высокий кадровый некомплект в подразделениях патрульно-постовой службы полиции, что неоднократно становилось поводом для рассмотрения на уровне МВД России, так на заседании коллегии МВД России по итогам 2022 г. Министр внутренних дел В.А. Колокольцев в своем докладе отметил: «По-прежнему остро стоит вопрос комплектования. На начало текущего года без учета новых территорий вакантными оставались 105 тысяч должностей, из них 86 тысяч аттестованных. Прежде всего, речь идет о патрульно-постовой службе, оперативных подразделениях, следствии, участковых уполномоченных полиции. Задача по снижению оттока специалистов и повышению привлекательности профессии является одной из основных.» [3]. Ранее данная проблема была обозначена в докладах Министра внутренних дел по итогам служебной деятельности за 2021 год, за 2020 год, за 2019 год где также отмечался некомплект в подразделениях осуществляющих обеспечение правопорядка в общественных местах, из чего можно сделать вывод о наличии на уровне МВД системной проблемы комплектования кадрами подразделений патрульно-постовой службы полиции.

Анализируя вышеизложенное, мы предлагаем повысить должностную категорию сотрудников строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции до уровня должностей среднего начальствующего состава, из чего будет следовать комплектование их лицами, имеющими высшее или среднее профессиональное образование. За счет повышения уровня базового образования сотрудников, несомненно, возрастет их профессиональный уровень.

Повышение денежного довольствия сотрудников будет способствовать укреплению кадрового потенциала рассматриваемых под-

разделений, формированию устойчивого ядра, снижению текучести кадров и некомплекта.

Вышеизложенные меры повлекут за собой повышение эффективности охраны общественного порядка и безопасности, уровня доверия общества к правоохранительным органам, престижа работы в строевых подразделениях патрульно-постовой службы полиции.

© Сергеев М.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сурцев А. В. Современные требования, предъявляемые к сотруднику органов внутренних дел, как защитнику правопорядка // Проблемы современного педагогического образования. Серия Педагогика и психология . 2018. Вып. 61. ч. 1. – С. 302.

2. Обзор о практике применения сотрудниками органов внутренних дел физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при выполнении задач по охране общественного порядка. Департамент государственной службы и кадров МВД России № 21/8/20548 от 14 декабря 2021 г.

3. Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Н.Новгород. – 2017. – С. 166.

4. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации Колокольцева В. А. на расширенном заседании коллегии МВД Российской Федерации 20 марта 2023 г. [электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/news/item/36678615>



Павлова Людмила Владимировна,
*начальник центра изучения проблем управления
и организации исполнения наказаний
в уголовно-исполнительной системе НИИ ФСИН России
кандидат юридических наук, доцент*

**Административно-правовое регулирование деятельности
органов опеки и попечительства
в области защиты прав и законных интересов детей**

Аннотация: *в статье рассмотрены нормативно-правовые основы регулирования деятельности органов опеки и попечительства в сфере защиты прав и законных интересов детей. В первую очередь, Конституция Российской Федерации, далее Гражданский кодекс Российской Федерации и Семейный кодекс Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, действие которых обеспечивается отраслевыми административными нормами и предписаниями. Обозначен ряд организационно-правовых проблем, имеющих в деятельности органов опеки и попечительства.*

Ключевые слова: *защита прав и законных интересов ребенка, органы опеки и попечительства.*

Правовую основу деятельности органов опеки и попечительства в Российской Федерации составляют положения Конституции Российской Федерации, ряда законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также соответствующих международных договоров Российской Федерации.

На основании Конституции РФ (в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (часть 2 статьи 7); материнство и дет-

ство, семья находятся под защитой государства (часть 1 статьи 38). Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России; государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, а также, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения (часть 4 статьи 67.1). Защита семьи, материнства, отцовства и детства, создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также семейное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «ж.1» и «к» части 1 статьи 72).

Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г.

№ 240 в Российской Федерации объявлено Десятилетие детства. Более того, одним из основных национальных приоритетов Российской Федерации в последнее десятилетие является обеспечение благополучного и безопасного детства.

Органы опеки и попечительства занимают важное место в реализации государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов детей, которые являются государственным институтом, наделенным административно-правовыми полномочиями по защите прав и законных интересов детей, который имеет комплексную (межотраслевую) природу. Так, с одной стороны, основополагающие нормы об опеке и попечительстве (ст. ст. 31 - 40 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК)) имеют гражданско-правовой характер. Согласно п. 4 ст. 31 ГК к отношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства и не урегулированным ГК, применяются положения Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон об опеке). С другой стороны, деятельность опекунов и попечителей по воспитанию несовершеннолетних, состоящих под опекой или попечительством, является предметом регулирования семейного права (гл. 20 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК)). А с третьей стороны, отдельные нормы об опеке и попечительстве (например, о статусе органов публичной власти, осуществляющих эту деятельность) являются административно-правовыми.

Закон об опеке, как справедливо отмечает Л.Ю. Михеева имеет комплексную природу, ведь его нормы носят как частноправовой

(например, положения об ответственности опекунов и попечителей - ст. 26), так и публично-правовой характер (например, нормы, посвященные органам опеки и попечительства, их задачам и полномочиям, - ст. ст. 7 и 8). С другой стороны, институт опеки и попечительства Законом об опеке не исчерпывается, он расширяется за счет положений, содержащихся в актах Правительства РФ, а также в законах субъектов Федерации, что, безусловно, придает особый характер данному институту, нормы которого вынуждены «балансировать» на грани между ст. ст. 71 и 72 Конституции РФ [1].

Необходимо также указать, что правовую основу деятельности органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних кроме ГК, СК и Закона об опеке, составляет ряд законодательных актов Российской Федерации, в том числе Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 16 апреля 2001 г.

№ 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 6 октября 1999 г.

№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд других.

Следовательно, деятельность органов опеки и попечительства регулируется нормами различных отраслей права, в том числе нормами административного права.

Согласно статистическим данным, в 2021 году функционировало 2481 территориальных органов (управлений, отделов), созданных органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, или органов местного самоуправления в составе субъекта Российской Федерации, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству над несовершеннолетними гражданами [2]. В 2021 году было выявлено 46831 детей, оставшихся без попечения родителей, из кото-

рых 23554 детей устроены под опеку и попечительство [2]. По оценке Росстата, доля детей и подростков в возрасте до 18 лет, постоянно проживающих в России, составляет 22,4% от общей численности населения страны.

Обозначая административно-правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства важно отметить, что с 1 января 2008 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако, почти одновременно большинство субъектов Российской Федерации, (почти семьдесят), функции опеки и попечительства законами субъектов РФ в качестве государственных функций передали опять муниципальным образованиям, возвращая систему в исходное положение, оставив за органами исполнительной власти функции координации финансирования опеки и попечительства.

Думается, что государство, принимая Закон об опеке, должно было объявить задачи опеки и попечительства общегосударственными, установить задачи всех уровней власти: федерального, субъектов Федерации, местного самоуправления в области опеки и попечительства, порядок финансирования этих задач и ответственность всех ее участников. Однако данная проблема остается нерешенной, находясь на плечах одного участника – субъекта Федерации. Хотя, в соответствии с ч. 1 ст. 38 Конституции РФ материнство, детство и семья находятся под защитой государства. Это значит, что охрана детей и защита их прав - проблема общегосударственного значения.

Анализ региональной практики свидетельствует об отсутствии единообразных подходов к ведомственной подчиненности органов опеки и попечительства и слабой координации деятельности органов местного самоуправления при осуществлении полномочий по опеке и попечительству в области защиты прав детей. Так в некоторых регионах полномочия органов опеки и попечительства переданы в органы исполнительной власти, отвечающие за социальную политику, в других – за образование, в-третьих – образовано отдельное ведомство, отвечающее исключительно за семейную и демографическую политику, в-четвертых – полномочия переданы в муниципалитеты.

По состоянию на 31 декабря 2021 года в 64 субъектах Российской Федерации полномочия по опеке и попечительству переданы органам местного самоуправления, в 21 субъекте – на уровне региона. Также в субъектах представлены различные модели управления и подчинённости органов опеки и попечительства: смешанная (территориальный и функциональный тип), региональная и муниципальная [3].

Вместе с тем, как отмечают специалисты, органы опеки и попечительства, во многих случаях проявили неспособность защитить права детей. Данный факт обусловлен отсутствием единообразия практики применения законодательства в их работе и единого координирующего органа, который мог бы своевременно дать рекомендации и разъяснения специалистам органов опеки и попечительства. Конечно, негативные моменты в деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей не могут и не должны рассматриваться как имеющие всеобщий характер. Основная проблема в деятельности органов опеки и попечительства, как представляется, связана с недостаточными численностью и профессионализмом их кадров, отношением к деятельности этих органов как чему-то второстепенному и неосновательно обременяющему региональный бюджет [4]. О.В. Кузнецова полагает, что одной из причин неэффективной деятельности органов опеки и попечительства является так называемый «человеческий фактор» - низкий уровень подготовки специалистов органов опеки и попечительства или халатность при выполнении должностных обязанностей, безразличие и корысть [5].

Значительный объем работы по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, с учетом возрастающих требований к указанной деятельности на современном этапе, обуславливает необходимость соответствующего кадрового обеспечения органов опеки и попечительства.

Соответственно, деятельность органов опеки и попечительства требует пересмотра подходов в управлении и решения поставленных задач.

Необходимо привести к единообразному подходу ведомственную подчиненность органов опеки и попечительства в субъектах Российской Федерации. Единая система управления позволит наиболее эффективно вырабатывать и реализовывать государственную политику субъекта РФ в области защиты прав и интересов детей.

Множественность органов опеки и попечительства в пределах одного субъекта РФ, объективно требует усиления координации деятельности органов местного самоуправления при осуществлении полномочий по опеке и попечительству. От того, насколько будет скоординирована такая деятельность, зависит обеспеченность детей их правами.

© Павлова Л.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Кодификация российского частного права 2019 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. Д.А. Медведева. М.: Статут, 2019. С. 199.
2. Сводные отчеты по форме федерального статистического наблюдения № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденной приказом Росстата от 17 декабря 2021 г. № 928, за 2021 год // <https://docs.edu.gov.ru/id3005> (дата обращения 21.03.2022)
3. Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в 2020 году. М. 2021. С. 22.
4. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Абрамова А.И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М., 2015.
5. Кузнецова О.В. Органы опеки и попечительства - это инструмент по защите прав детей или по изъятию их из семьи? // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2018. Т. 3. Вып. 2. С. 47, 48.



Позднякова Елена Васильевна,
доцент кафедры административного права
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук

**Вовлечение несовершеннолетних в противоправную
деятельность: основные подходы к пониманию по доктрине
права и действующему законодательству**

Аннотация: *в статье проведено комплексное исследование категории «вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность», рассмотрены позиции ученых по исследуемой проблематике, а также действующее законодательство.*

Ключевые слова: *вовлечение, несовершеннолетний, органы внутренних дел.*

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в качестве одной из задач деятельности по профилактике противоправного поведения несовершеннолетних и их безнадзорности определяет выявление и пресечение вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям. Анализ действующего законодательства в области уголовной и административной ответственности позволяет сделать вывод о том, что за вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность предусмотрено два вида ответственности: уголовная (ст. 150, 151, 151.2, ч.2 ст. 242 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее – УК РФ) и административная (ст. 6.10, 6.23, ч.1.1 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ). Кроме того, п.3 ч.1 ст. 4.3 вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Однако, законодательство в области как административного, так и уголовного правового регулирования общественных отношений, связанных со склонением детей к совершению тех или иных противоправных действий, не содержит общепринятого понятия «вовлечение несовершеннолетнего в противоправную деятельность», что в значительной мере осложняет правоприменительную практику.

Понятие вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений содержит Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», в котором в абзаце 3 п. 42 закреплено, что «под вовлечением несовершеннолетнего в совершение преступления или совершение антиобщественных действий следует понимать действия взрослого лица, направленные на возбуждение желания совершить преступление или антиобщественные действия. Действия взрослого лица могут выражаться как в форме обещаний, обмана и угроз, так и в форме предложения совершить преступление или антиобщественные действия, разжигания чувства зависти, мести и иных действий». Можно заключить, что позиция суда заключается в том, что вовлечение представляет собой возбуждение желания на совершение противоправных действий, причем способы для достижения этой цели могут быть совершенно разные.

Анализ Постановления Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», Постановления Пленума Верховного Суда от 24 октября 2006 г. №18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» позволяет сделать вывод о том, что понятие «вовлечение несовершеннолетних в совершение административного правонарушения» в них не раскрыто. В решении Калининградского областного суда от 16.05.2019 по делу № 12-165/2019¹ даётся некоторое пояснение по рассматриваемой категории: «Под вовлечением несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения следует понимать действия, выраженные в различных формах, направленные на возбуждение у несовершеннолетнего

¹ URL: <https://sudact.ru/regular/doc/atFsyeayyo61/> (дата обращения: 02.02.2024).

желания участвовать в его совершении, в том числе в виде предложения» .

Следует согласиться с К.Д. Рыдченко, который в статье «Особенности документирования вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий» отмечал: «Вовлечение является специфической формой объективной стороны противоправных деяний, которые квалифицируются как по УК РФ, так и по КоАП РФ, при этом уголовно наказуемое вовлечение имеет достаточно четкие и однозначно воспринимаемые правоприменителем судебные комментарии и разъяснения. Отсутствие аналогичных рекомендаций относительно квалификации и документирования административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.10, 6.23 КоАП РФ, провоцирует применение уголовно-ориентированных разъяснений по аналогии, что существенно снижает эффективность административно-деликтных норм» [1]. Действительно, нерешенность вопроса об окончании совершения административных правонарушений рассматриваемой категории, неопределенность относительно их формальности или материальности значительно осложняют правоприменительную практику, вызывают путаницу и различные трактовки. Особую актуальность данная проблематика приобретает в условиях расширения перечня составов административных правонарушений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в противоправную деятельность и появлением новых способов вовлечения, таких как использование различных социальных мессенджеров («Telegram», «What's up», «Viber», социальная сеть «ВКонтакте»), видеохостинга «YouTube», которые нередко становились местом размещения в аудио-, видео- или текстовом формате сведений, содержащих призывы стать участником незаконного мероприятия. Опасность данного способа вовлечения состоит в высокой скорости распространения такой информации, в массовости аудитории (большом количестве пользователей, которые могут увидеть эту публикацию).

Отсутствие толкования вовлечения несовершеннолетних в рамках административно деликтного законодательства порождает также ряд дискуссий о материальности или формальности составов административных правонарушений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в антиобщественную и противоправную деятельность.

Так, одна группа ученых полагает, что административные правонарушения, связанные с вовлечением несовершеннолетних в про-

тивоправные действия, считаются оконченными с момента совершения вовлекаемым несовершеннолетним действий [2]. Оппоненты же считают, что состав окончен с момента формирования у несовершеннолетнего желания совершить действия или дачи им согласия на их совершение [3]. Проведенный анализ правоприменительной практики и законодательства однозначно позволяют отнести рассматриваемые деяния к формальным составам. Кроме того, об этом свидетельствует и цель деликтного законодательства, как уголовного, так и административного: превенция и наказание. Опасная суть вовлечения состоит в том, что вменяемое совершеннолетнее лицо осознанно желает склонить несовершеннолетнего к совершению противоправного деяния. Возникает вопрос: зачем дожидаться материализации этого негативного влияния на несовершеннолетнего, выражающегося в совершении им проступка? Важнее пресечь это при совершении действий, направленных на формирование противоправного желания у несовершеннолетнего, в этом, полагаем, и заключается суть запрета вовлечения несовершеннолетних в противоправную и антиобщественную деятельность.

Рассмотрим доктринальные определения вовлечения несовершеннолетних в противоправную деятельность.

Согласно словарю С.И. Ожегова вовлечь значит побудить, привлечь к участию в чем-либо. Наряду с этим словарь В.И. Даля ассоциирует представленное понятие с глаголами «заманивать», «заставлять», «втягивать», «втаскивать», «обольщать» «соблазнять к какому-либо делу». Анализ содержания указанных терминов позволяет говорить об активном, противоречащем воле лица характере вовлечения.

О.А. Строева, М.В. Бондаренко рассуждая о вовлечении несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения отмечают, что «вовлечение несовершеннолетнего - это побуждение, привлечение к участию, поощрение, склонение, втягивание несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий путем убеждения, подкупа, запугивания, обещания, предложения, провокации, а также злоупотребления доверием» [4].

Как отмечают Е.П. Коровин, М.В. Бавсун и П.В. Попов, вовлечение есть определенная форма воздействия вовлекающего лица на сознание ребенка, которая, не парализуя волю несовершеннолетнего, деформирует её таким образом, что у вовлекаемого возникают моти-

вы, предопределяющие дальнейшее формирование преступного умысла [5].

Соответственно, можно отметить достаточно единообразный подход как судебных органов, так и теоретиков права в толковании рассматриваемой категории, под которой можно понимать определенные умышленные действия лица, совершаемые различными способами, направленные на формирование мотивации у несовершеннолетнего лица на совершение противоправного деяния. Можно также отметить, что вовлечение не предполагает установление абсолютного контроля над сознанием ребенка, а возможность выбора несовершеннолетним модели своего поведения остается.

Если по определению понятия вовлечения несовершеннолетнего в противоправные деяния особых дискуссий не разгорается, то по способам совершения этого деяния ситуация диаметрально противоположная. Нормы административного законодательства в сравнении с уголовным не содержат детальных указаний на то, каким образом действует вовлекающий для достижения своей противоправной цели. В качестве таковых УК РФ предусматривает обман, угрозы, уговоры, предложения, обещания. Однако перечень рассматриваемых способов является открытым, неисчерпывающим.

С одной стороны, закрепление всех возможных форм и вариантов поведения субъекта вовлечения было бы наиболее оптимальным, что исключило бы возможность расширительного или, напротив, ограничительного толкования правовых норм. Однако настоящая задача является практически недостижимой в силу высокой динамики общественных отношений, непрерывного развития информационно-телекоммуникационных технологий, интенсивной изменчивости образа жизни подрастающих поколений.

С другой стороны, попытка установления исчерпывающего перечня способов вовлечения детей в противоправные посягательства, с нашей точки зрения, заранее обречена на неудачу, поскольку рано или поздно правоприменителю придется столкнуться со способом, который, несмотря на отсутствие формального законодательного запрета, будет представлять общественную опасность нормальному осуществлению прав и законных интересов ребенка.

Рассуждая о проблеме вовлечения несовершеннолетних в противоправную деятельность, нельзя не отметить все возрастающую роль сети «Интернет» в рассматриваемой проблематике. Так, все бо-

лее широкий охват аудитории демонстрируют платформы для размещения материалов, оправдывающих девиантное, аморальное, преступное или иное опасное для жизни несовершеннолетнего или иных лиц поведение. В последние годы участились факты публикации и распространения информации и иных сведений, содержащих призывы к совершению преступлений, антиобщественных и иных противоправных действий, в таких мессенджерах как «WhatsApp», «Viber», «Telegram», «ВКонтакте», а также на портале видеохостинга «YouTube». Широкую распространенность также получили сообщества, оправдывающие подростковый буллинг, употребление наркотических веществ и алкогольных напитков, а также такие опасные виды деятельности, как руфинг и зацепинг.

Вовлечение несовершеннолетних в противоправную деятельность с помощью сети «Интернет» должно быть предметом повышенного внимания и контроля со стороны общественных и государственных структур, что обусловлено высокой скоростью распространения информационных ресурсов, массовостью целевой аудитории, феноменом анонимности сети. Несмотря на это, недобросовестные пользователи интернет-порталов по-прежнему сохраняют за собой возможность осуществления незаконной деятельности в силу сложности ее выявления и пресечения.

Таким образом, в заключение необходимо сделать ряд выводов:

1) под вовлечением в противоправную деятельность необходимо понимать умышленное совершение лицом, достигшим возраста уголовной или административной ответственности, в форме предложений, уговоров, обещаний, обмана, шантажа, угроз или непосредственного применения насилия, а также посредством использования современных технологий, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным способом, активных действий, направленных на формирование у несовершеннолетнего желания к совершению противозаконного деяния или осуществлению противоправной деятельности;

2) отсутствие законодательного закрепления понятия «вовлечение несовершеннолетних в совершение административных правонарушений» либо его судебного толкования, а также неоднозначность в понимании момента окончания указанных правонарушений вызывает научные дискуссии и сложности в правоприменительной практике.

© Позднякова Е.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Рыдченко К. Д. Особенности документирования вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. №4. С. 66.
2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Юрайт, 2010.
3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М. : Проспект, 2011.
4. Строева О.А., Бондаренко М.В. Отдельные аспекты вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий // Российский судья. 2019. № 7. С. 40 - 44.
5. Коровин Е.П., М.В. Бавсун, Попов П.В. Проблемы квалификации вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления / Е.П. Коровин, Бавсун М.В., П.В. Попов // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 2 (27). С. 56-61.



Москаленко Станислав Александрович,
доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

**Проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции
по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений
и пути их решения**

Аннотация: *работа участковых уполномоченных полиции, направленная на выявление, предотвращение и прекращение преступлений в районе обслуживания, имеет огромное значение для всего общества. Однако, изучение такой деятельности выявило некоторые проблемы, решение которых позволит участковым уполномоченным полиции более эффективно выполнять свои задачи. В данной статье определена цель исследования - усовершенствование работы по выявлению, предотвращению и прекращению преступлений, выявлены пути устранения существующих недостатков и разработаны рекомендации по повышению эффективности работы участковых уполномоченных полиции в этом направлении. Данные рекомендации могут быть использованы не только участковыми уполномоченными, но и руководителями территориальных подразделений МВД для улучшения организации работы участковых уполномоченных полиции, а также научными сотрудниками и преподавателями образовательных учреждений системы МВД для преподавания учебных и научных дисциплин, связанных с выявлением, предотвращением и прекращением преступлений.*

Ключевые слова: *участковый уполномоченный полиции, преступления, пресечение, предупреждение, выявление.*

При проведении исследования было выяснено, что не все юридические термины имеют однозначное определение, так как на законодательном уровне нет четкого определения таких понятий, как

«выявление» и «пресечение» преступлений. Несмотря на это, отсутствие конкретных определений не мешает эффективной практической деятельности. Законодательство предусматривает определенные обязанности и полномочия субъектов, проводящих такую деятельность, что не вызывает сомнений у правоприменителей. Также эти понятия достаточно изучены в юридической науке, что способствует успешному осуществлению практической работы.

Выявление, предупреждение и пресечение преступлений в большинстве своем имеют практическую направленность, и поэтому наибольшие проблемы возникают в процессе непосредственного выполнения такой деятельности. Основной проблемой является скрытый характер этих преступлений, особенно в случае нарушений в семейных отношениях, где происходят избиения. Вмешательство в семейную жизнь обычно происходит после получения сообщения в органы внутренних дел. Далее участковый полицейский, проводя осмотр, должен выяснить, как часто происходят подобные случаи и желает ли потерпевший привлечь виновного к ответственности. Однако свидетели, чаще всего являющиеся соседями, друзьями или родственниками, отказываются давать показания или сообщают только незначительную информацию, оправдывая себя тем, что не хотят вмешиваться в личную жизнь пострадавшего. Также и сам пострадавший, если идет разбирательство внутри семьи, может отказаться давать показания и не требовать привлечения нарушителя к ответственности, поскольку они являются родственниками. То же самое относится и к преступлениям против половой неприкосновенности, особенно когда нарушения закона происходят в отношении несовершеннолетних членов семьи. Чтобы справиться с этой проблемой, необходимо сотрудничество с образовательными организациями, где педагоги должны обратить внимание на поведение детей и сообщить об изменениях в их негативном поведении, таких как агрессия, вспыльчивость или наоборот, замкнутость. Эту информацию следует передавать участковому полицейскому и сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних для проведения проверки обстановки в семье и беседы с несовершеннолетним для выявления фактов незаконных действий в отношении него.

Проведение бесед с потерпевшими, установление доверительных отношений также помогает снизить скрытость преступлений в отношении личности.

Улучшение эффективности деятельности полиции в области раскрытия и расследования преступлений также способствует выявлению преступлений против личности, а также предотвращает противодействие со стороны пострадавших и свидетелей, так как граждане начинают проявлять больше доверия к полицейским, включая участковых уполномоченных, которые обслуживают конкретные территории, где происходят преступления.

Проблемы выявления, предотвращения и пресечения преступлений против частной собственности участковыми уполномоченными полиции в основном связаны с характером этих общественно опасных деяний. Такие преступления часто совершаются скрытно, что затрудняет их обнаружение и предотвращение. Раскрытие фактов имущественных преступлений в основном происходит через сообщения в полицию или личное обращение к участковым уполномоченным полиции, чья территория стала местом совершения уголовного преступления.

Также проблема выявления данной категории преступлений связана с ограничениями, с которыми сталкиваются участковые уполномоченные полиции в выполнении определенных действий, например, проведении оперативных мероприятий. В случае получения информации о планируемом или совершаемом краже, участковый уполномоченный полиции в соответствии с установленным порядком передает эту информацию сотрудникам оперативных подразделений, которые в свою очередь занимаются подтверждением этих фактов. Отметим, что получение информации участковыми уполномоченными полиции, например, от граждан, передача этой информации, назначение сотрудников, которые будут проводить оперативные мероприятия по подтверждению факта кражи, а также работа сотрудников таких подразделений, включая организационную работу, требуют достаточного времени, что затрудняет своевременное пресечение незаконной деятельности.

Улучшению пути взаимодействия между службами участковых уполномоченных полиции и оперативными подразделениями полиции способствует решение данной проблемы. Это повысит общую эффективность профилактической деятельности и обеспечит своевременное пресечение краж имущества.

По нашему мнению, одним из самых эффективных способов раскрытия преступлений в сфере экономической деятельности, таких

как незаконное предпринимательство или незаконная продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также другие преступления, которые угрожают экономическим интересам Российской Федерации, является получение информации от граждан. Другой способ обнаружения таких действий - это профилактический обход или проведение оперативно-профилактических мероприятий. Кроме того, своевременное пресечение таких преступлений возможно благодаря сотрудникам оперативных подразделений, которые играют важную роль в предотвращении таких нарушений. Установление четкой системы взаимодействия также способствует своевременному пресечению преступлений в сфере экономической деятельности.

Выявление и пресечение экологических преступлений требует участия полицейских, ответственных за окружающую среду, в оперативно-профилактических мероприятиях, направленных на выявление незаконного использования природных ресурсов. Например, для выявления незаконной вырубki лесных насаждений необходимо привлекать специалистов лесной охраны. Однако, эти сотрудники могут сталкиваться с дисциплинарными санкциями, что иногда приводит к сокрытию совершаемых преступлений на территории, которую они контролируют. В связи с этим, полицейским, ответственным за участок, где происходит вырубка леса, необходимо хорошо разбираться в законах о сохранении окружающей среды.

Необходимо отметить, что выявление лиц, совершающих незаконную вырубку леса, также является сложной задачей на практике. Поскольку часто несколько человек могут причаститься к вырубке деревьев на одной территории, идентифицировать конкретного виновника бывает невозможно, так как недостаточно доказательств, чтобы подтвердить, что определенное лицо совершило преступление.

Участковый уполномоченный полиции играет важную роль в контроле и обеспечении безопасности дорожного движения. Его обязанности включают выявление и пресечение преступлений, предусмотренных статьями 264 и 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако нередко возникают трудности при обнаружении таких преступлений, поскольку участковые уполномоченные полиции не всегда обладают необходимыми специальными и техническими средствами для выполнения своих функций. Например, чтобы доказать наличие алкоголя в организме водителя и подтвердить состояние алкогольного опьянения, участковому уполномоченному поли-

ции необходимо специальное устройство, такое как алкотестер или алкотектер. Обеспечение такими устройствами позволит участковым уполномоченным полиции более эффективно выявлять преступления, связанные с неправомерной эксплуатацией транспортных средств.

Кроме того, отметим, что существенной проблемой является то, что «для эффективной профилактической работы у участкового должно быть достаточно времени. К сожалению, участковый испытывает значительный его дефицит: времени не хватает для того, чтобы эту работу проводить должным образом» [1].

Анализ работы участковых уполномоченных полиции показал, что на них ложится огромная ответственность и множество задач. Помимо осуществления профилактической деятельности, участковые уполномоченные полиции должны принимать заявления граждан и заниматься оформлением документов. Однако, часто им не хватает времени из-за большой "бумажной" работы, составления отчетов и других документов. Исходя из нашего мнения, решением этой проблемы является увеличение численности участковых полицейских и введение должностей помощников участковых уполномоченных полиции, согласно Приказу МВД России от 29.03.2019 года № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности». Это позволит делегировать часть обязанностей помощнику и освободить время для осуществления профилактической работы. Кроме того, мы считаем необходимым переложить проверку сообщений о преступлениях на следственные подразделения, отделы дознания и отделы уголовного розыска, поскольку именно они занимаются расследованием преступлений.

Анализ деятельности участковых уполномоченных полиции по проверке сообщений о преступлениях показал, что в большинстве случаев, участковый уполномоченный осуществляет основную работу по расследованию преступлений: осуществляет опрос очевидцев и свидетелей, осматривает место совершения преступления, после чего составляет протокол осмотра, в большинстве случаев, участковый уполномоченный, за счет владения информацией о жителях административного участка, делает предположения, кто совершил противоправные действия, а также занимается проверкой указанной информации. В конечном итоге, участковый уполномоченный, практически раскрыв преступлений, передает материалы по подследственности.

Затрата ценного ресурса – времени на указанную работу, которую могут осуществлять субъекты, ответственные за расследование преступлений, приводит к тому, что участковые уполномоченные полиции «теряют свои оперативные навыки, интерес к работе и к установлению доверительных отношений и взаимопонимания с населением» [2].

Также следует отметить, что с целью предотвращения рецидива преступности участковый уполномоченный полиции обязан проводить административный надзор за лицами, вышедшими из мест лишения свободы. Эту обязанность предписывает пункт 35.5 Приказа МВД России от 29 марта 2019 г. №205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности». Одной из значительных проблем является то, что некоторые под надзором лица, во время отбывания наказания, по разным причинам лишились права собственности на жилое помещение или регистрации в нем, и приобрели статус лица без определенного места жительства. Это обстоятельство склоняет этих лиц к повторному совершению противоправных действий. В связи с этим возлагается на участкового уполномоченного полиции обязанность по поиску жилья для этих лиц, общению с их родственниками, договоренности с работодателями и другими мерам, направленным на устранение факторов, приводящих к повторным преступлениям. На наш взгляд, данные проблемы должны решаться не участковыми уполномоченными полиции, а другими подразделениями, например, должностными лицами уголовно-исполнительной инспекции или органами местного самоуправления. Кроме того, необходимо создание и функционирование института ресоциализации, который будет помогать лицам, освободившимся из мест лишения свободы, адаптироваться к новым условиям жизни.

Таким образом, исследование проблем осуществления деятельности участкового уполномоченного полиции по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений, а также поиск путей преодоления указанных проблем, позволяет прийти к следующему выводу:

Приведенные проблемы практического осуществления деятельности участковым уполномоченным полиции требуют решения и внедрения соответствующих мероприятий, чтобы повысить эффективность их работы. Некоторые возможные меры включают:

1. Улучшение взаимодействия с оперативными подразделениями: необходимо обеспечить быстрое и качественное взаимодействие с сотрудниками оперативных подразделений, чтобы эффективно выявлять и пресекать преступления. Это можно достичь путем проведения совместных операций, обмена информацией и обучения для повышения квалификации сотрудников.

2. Развитие сотрудничества с охраной окружающей среды: участковым уполномоченным полиции необходимо искать пути сотрудничества с сотрудниками охраны окружающей среды для эффективного выявления и пресечения преступлений против окружающей среды. Это может включать обмен информацией и проведение совместных операций.

3. Обеспечение специальных средств фиксации нарушений дорожного движения: участковым уполномоченным полиции необходимо быть оснащенными специальными средствами фиксации нарушений, чтобы эффективно выявлять и пресекать преступления в области безопасности дорожного движения. Это может быть достигнуто путем обеспечения участковых уполномоченных полиции камерами видеofиксации или другими подобными средствами.

4. Разделение обязанностей и расширение штатной численности: расширение и заполнение штатной численности участковых уполномоченных полиции, а также введение должности помощника участкового уполномоченного полиции, позволит разделить обязанности и сосредоточить больше времени на профилактической деятельности. Это также может включать делегирование проверки сообщений о преступлениях другим органам, ответственным за расследование, чтобы участковые уполномоченные могли сосредоточиться на профилактической работе.

5. Создание института ресоциализации: разработка и функционирование института ресоциализации поможет сократить обязанности, связанные с решением рецидивной преступности, и предотвратить повторные преступления.

Внедрение этих мероприятий может повысить эффективность деятельности участковых уполномоченных полиции и помочь в выявлении, предупреждении и пресечении преступлений на их административных участках.

© Москаленко С.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Аврутин, Р. Ю. О некоторых проблемах проведения профилактической работы участковыми уполномоченными полиции / Р. Ю. Аврутин, А. А. Фомин, Т. Ф. Фомина // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 3(69). – С. 67.
2. Хабибова Л.Д. Основные направления деятельности участковых уполномоченных по предупреждению и профилактике преступлений // Право: ретроспектива и перспектива, № 2 (6), апрель-июнь 2021 г. С.-40.
3. Сенатов А.В. Отдельные проблемы, возникающие при проведении индивидуальной профилактической работы с лицами, находящимися под административным надзором / А.В. Сенатов, Д.М. Апкаев // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, № 4, октябрь-декабрь 2021 г. С.- 70.



Хабибова Луиза Дантесовна,
заместитель начальника кафедры
административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России

Общая характеристика лиц, совершивших правонарушения в семейно-бытовой сфере

Аннотация: *проблема семейного насилия и других форм семейных правонарушений имеют широкое социальное значение и оказывают серьезное воздействие на жертв, семьи и общество в целом, кроме того вопросы семейного насилия становятся все более приоритетным для законодателей и государственных органов, что подчеркивает актуальность этой темы. С ростом осведомленности и общественного интереса к проблемам семейного насилия, важно иметь хорошее понимание характеристик лиц, совершающих такие преступления, для разработки эффективных методов предотвращения борьбы с ними, а также мер поддержки для предотвращения повторных случаев насилия и преступлений.*

Ключевые слова: *семья, правонарушения, побои, насилие, профилактика, афганский синдром.*

Прежде чем изучать данное явление, считаем важным обратиться к определению сущности понятия «семья». Семейный кодекс Российской Федерации определяет семью как «союз мужчины и женщины, который заключен в органах записи актов гражданского состояния». Но, когда мы говорим о семье, не стоит забывать и о том, что это социальная группа, являющаяся носителем культурных, социальных и моральных ценностей, которая строится на отношениях родства лиц, объединённых равными правами и обязанностями. Социальная политика Российского государства стремится к тому, чтобы обеспечить безопасность и сохранность данной социальной группы [1, с.261].

Побои и умышленное причинение легкого вреда здоровью часто встречаются как типичные и наиболее распространенные формы се-

мейного насилия. Эти виды насилия могут привести к физическим и эмоциональным травмам жертв семейно-бытового насилия и остаются серьезной проблемой, требующей внимания и действий для предотвращения и защиты пострадавших. Предупреждение семейно-бытового насилия требует активного участия государства, что, на наш взгляд, невозможно обеспечить в рамках частного порядка уголовного преследования.

Рассмотрев статистическую информацию МВД Российской Федерации о количестве совершенных преступлений против личности можно сделать вывод о том, что в 2023 году имеется незначительное снижение. В частности, по сравнению с 2022 г. снижение количества деяний в рассматриваемой сфере составило 5,6 % (всего – 212 309). Однако приведенные цифры все же остаются на высоком уровне.

Важной особенностью указанного основания является то, что множество возбужденных административных дел в семейно-бытовой сфере прекращается по различным основаниям. Субъекты, которые являются потерпевшими от подобных правонарушений, редко имеют желание обращаться в правоохранительные органы с целью привлечения виновного к ответственности. Кроме того, отдельные категории лиц не в состоянии сами обратиться с заявлением в силу возраста и иных обстоятельств. В частности, к таким категориям относятся несовершеннолетние и престарелые лица, которые достаточно часто оказываются в роли потерпевших от семейно-бытовых правонарушений. Таким образом, совершенные в действительности правонарушения остаются неучтенными, а лица, их совершившие, не попадают на учет в органы полиции для проведения с ними дальнейших профилактических мероприятий.

Анализируя данные портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, можно выделить критерии социального портрета личности преступников в целом, а именно по наличию образования, по возрасту, по социальному составу и даже по наличию и принадлежности гражданства и другие составляющие.

Так, согласно официальным данным МВД Российской Федерации за 11 месяцев 2023 г. больше половины (59,6 %) расследованных преступлений совершено лицами, ранее совершавшими преступления (404 011), каждое четвертое (22,4 %) – в состоянии алкогольного опьянения (182 858), каждое тридцать восьмое (2,6 %) – несовершеннолетними либо при их соучастии (19 884).

Также на криминогенный потенциал оказывает влияние следующих факторов: значительное расслоение общества по уровню доходов; рост инфляции; спад экономики при росте потребительских цен и повышении тарифов жилищно-коммунального хозяйства; проблемы бедности и алкоголизма; сокращение населения (по данным Росстата, численность населения на 1 января 2022 г. составляет 145 557,5 тыс. человек, что на почти 550 тыс. меньше, чем в 2021 г.); сокращение численности рабочей силы после объявления о частичной мобилизации. На развитие криминальной ситуации в ближайшей перспективе, на наш взгляд, может негативно повлиять кадровый некомплект органов внутренних дел. Значимым фактором для роста криминальной активности со стороны беженцев с территории Украины и ветеранов СВО может стать так называемый «афганский синдром» (посттравматическое стрессовое расстройство, отражающееся на психике и социализации личности, изменяющим личностные качества и отношение к происходящему), свойственный людям, пережившим тяжёлые события, связанные с военными действиями, многочисленными человеческими жертвами и разрушениями, характеризующийся острыми эпизодическими приступами глубокой депрессии либо неконтролируемой ярости и представляющий серьёзную опасность для окружающих [2, с. 89].

Из материалов административных и уголовных дел следует, что большинство противоправных деяний в семье происходит в результате длительных конфликтов, уже известных родственникам, соседям и другим близким людям. Стресс, низкая самооценка, психологические и психиатрические проблемы могут оказывать негативное воздействие на способность человека эффективно управлять своими эмоциями и поведением, что может приводить к насилию и другим формам семейных преступлений. Кроме того, как уже ранее говорилось, злоупотребление алкоголем или наркотиками также может значительно ухудшить ситуацию, поскольку оно часто приводит к утрате контроля над собой и увеличению агрессивности. Анализ материалов об административных правонарушениях, совершенных в семейно-бытовой сфере, показывает, что при выявлении правонарушения указанной категории в состоянии опьянения находится как правонарушитель, так и потерпевший. Совместное употребление спиртного по месту проживания часто вызывает ревность у супруга (супруги) или

сожителей, конфликты членов семьи с соседями либо другими близкими людьми. Тема защиты от домашнего насилия включена в Национальную стратегию действий в интересах женщин на 2023–2030 годы, которая утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 4356-р. В действующей стратегии присутствует направление «профилактика и предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин».

Важно понимать, что эти факторы могут быть сложными и взаимосвязанными, и требуют комплексного подхода для решения. Предоставление поддержки, диагностика и лечение психологических проблем, а также программы по борьбе с зависимостью от вредных привычек играют важную роль в предотвращении семейных правонарушений и защите жертв.

Описывая криминологическую составляющую личности правонарушителей и преступников необходимо обратить внимание на уровень полученного ими образования, развитого кругозора, уровня и степени нравственности, наличие самооценки и самокритики, стрессоустойчивость к возникшим трудностям, как в быту, так и в обществе, моральные качества, темперамент личности, цивилизованность, наличие полученных профессиональных навыков и достаточно приемлемой заработной платы, социального и достойного уровня проживания и другие факторы. Лица с ограниченным образованием или недостаточной осведомленностью о законе, правилах здоровых семейных отношений и способах разрешения конфликтов могут иметь затруднения в понимании своих прав и обязанностей в отношениях, а также в выборе адекватных методов решения проблем.

Отсутствие знаний о том, как эффективно управлять эмоциями, разрешать конфликты и общаться в рамках семейных отношений, а также неосведомленность о наличии соответствующих служб поддержки и защиты, может привести к повышению вероятности возникновения семейных преступлений.

Поэтому важно предоставлять образовательные программы, информацию о законе и правах, а также обучение навыкам конструктивного взаимопонимания в семье, чтобы поддерживать здоровые отношения и предотвращать семейные правонарушения. Это также поможет увеличить осведомленность лиц о возможностях получения помощи в случае возникновения проблем в семейной среде.

Несколько сложнее осуществить работу по выявлению лиц, еще не совершивших правонарушения в исследуемой сфере, но при дальнейшем продолжении асоциального поведения способных поставить семью, своих родных и близких в опасное положение. Условиям, на которые сотрудникам полиции требуется обратить особое внимание, выступают: пьянство, употребление наркотиков, увлечение лица азартными играми, глубокие разногласия по поводу форм и методов воспитания детей, возвращение одного из родителей (других лиц) в семью из мест отбывания наказания, грубое нарушение общественного порядка и т. п.

В любой из указанных ситуаций необходимо объективно исследовать и оценить факты возникновения угрозы жизни и здоровью, личной безопасности совершеннолетних и несовершеннолетних участников семейно-бытовых отношений.

Таким образом, личность преступника, совершающего насилие в быту, характеризуется, как правило, существенной социально-правовой и нравственно-психологической деформацией. Вместе с тем, отсутствует какой-либо единый набор девиаций, присущий указанной категории преступников. В каждом конкретном случае это индивидуальный набор качеств, определяемый особенностями социальных факторов, обуславливающих их специфику.

© Хабибова Л.Д., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Бадамшин И.Д. Насилие в семье: к вопросу о его толковании // Евразийский юридический журнал. – 2022. - № 6(169). – С. 261.
2. Сениявская Е.С. Психология войны в XX веке. Исторический опыт России. Российская политическая энциклопедия. – М. – 1999. – С. 89.



Грищенко Тарас Алексеевич,
*доцент кафедры конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент*

Отдельные вопросы административного регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий

Аннотация: *в статье освещаются вопросы разъяснения оснований прекращения публичного мероприятия - одиночного пикетирования. Дается анализ судебной практики по данной категории дел об административных правонарушениях. Автор предлагает законодательным путем принять постановление Пленума Верховного Суда с указанием методики семантического и прагматического толкования содержимого наглядных плакатов при одиночных пикетах. Вместе с тем исследуются такие понятия, как семантика и прагматика. Особое внимание уделено необходимости регулировать все грани общественных отношений в целях исключения домысливания содержательной стороны демонстрируемых плакатов при одиночном пикетировании. Автор акцентирует внимание на возможности введения возмездной услуги, а именно предварительной правовой экспертизы плакатов и других средств наглядной агитации, как дополнительной гарантии прав человека на выражение собственного мнения, а также на исключении проведения лингвистических экспертиз правоохранительными органами.*

Ключевые слова: *одиночный пикет, семантика, прагматика, публичные мероприятия, лингвистическая экспертиза, специальная военная операция вооруженных сил российской федерации.*

В условиях информатизации общества, особое значение в формировании внутренней политики любого государства приобретает совершенствование средств и методов реализации гражданами права открыто выражать свою волю, в том числе с помощью свободного проведения различных публичных мероприятий.

Публичные политические акции стали заметнее: благодаря освещению их в сети Интернет, даже одиночные пикетирования получают широкий общественный резонанс, особенно, если акция была пресечена правоохранительными органами. Задержание активиста — это достаточный повод для публикации в СМИ, в то время как сам факт проведения одиночного пикета мог остаться без внимания. В социологии такое явление получило название «Эффект Стрейзанд»¹. Теперь общественное мнение можно сформировать посредством малочисленных мероприятий. Зачастую участники пикетов специально нарушают установленные правила его проведения, провоцируя правоохранительные органы к применению силы.

С увеличением количества условий, необходимых для согласования даже одиночной акции, изменились форматы публичных мероприятий, например: появилось понятие «цифровой митинг»².

Так же следует заметить, что законодательство о публичных мероприятиях в Российской Федерации часто подвергается изменениям. Большинство изменений, внесенных в законодательство за последние пять лет, связано с введением дополнительных условий. Процедура организации собрания становится всё сложнее.

С 2022 года существенно расширен перечень субъектов публичной власти имеющих право запретить акцию, а круг лиц, имеющих право организовывать публичные мероприятия сократился (данный факт связан с введением законодательства от иностранных агентах).

Таким образом, в связи с ужесточением в последние годы процедуры согласования проведения массовых мероприятий граждане всё больше ориентированы на использование неправовых средств выражения своего мнения.

В этой связи, целесообразно упомянуть опыт ФРГ, где при активном содействии Конституционного Суда, постепенно отказались от регионального регулирования публичных акций и ввели единый субъект согласования — полицию (как итог число отказов в проведении акций сократилось почти кратно).

С ростом законодательных ограничений прав граждан на проведение публичных мероприятий, повышается значение судебной власти. Так различные ограничительные меры по данному вопросу не раз рассматривались Конституционным Судом Российской Федера-

¹ См.: https://ru.wikipedia.org/wiki/Эффект_Стрейзанд (дата обращения 20.01.2024)

² См.: <https://roskomsvoboda.org/57520/> (дата обращения 20.01.2024)

ции на предмет их соответствия Основному закону страны [2, с. 83]. Наличие подобных прецедентов свидетельствует о неоднозначном восприятии в правоприменительной практике некоторых положений законодательства о публичных мероприятиях.

С одной стороны, данная тенденция имеет свое объективное обоснование в виде беспрецедентного санкционного давления на Российскую Федерацию недружественных стран в 2022-2024 году.

Однако, умаление конституционного права гражданина на свободу слова без введения особого правового режима является недопустимым.

Кроме того, как показывает исторический опыт, ограничение возможности публично выражать свою волю ведет к радикализации протеста, даже в среде правопослушного среднего класса.

Таким образом, население страны, при отсутствии режима чрезвычайного или военного положений, должно иметь прозрачный механизм в законной и ненасильственной форме донести до органов власти свои требования [1, с. 43].

Обосновывая подобную практику, правоприменитель прежде всего ссылаясь на региональные ограничения на массовые мероприятия, из заключений суда следует: «проведение одиночного пикета направленно на привлечение общественного внимания к общественно-политическим проблемам, то есть ставит своей целью массовое скопление граждан, недопустимое в период пандемии».

Назрел вопрос о формировании единой позиции судебной власти о практике привлечения к административной ответственности за одиночный пикет, выраженный в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В настоящее время, сотрудник правоохранительных органов, должен при оценке законности проводимого мероприятия, проверить следующие факты:

1. Наличие у пикетчика гражданства РФ, достижение 18-летнего возраста (ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»);

2. Отсутствие на плакатах информации, запрещённой законодательством, а именно информации, запрещенной ч.2. ст. 29 Конституции РФ (не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и

вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства), информации запрещенной Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 205.2, 280, 282, ст. 354) и информации запрещенной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (ст. 5.60, 5.61, 5.62, 20.1, 20.3, 20.29).

Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, сотрудники правоохранительных органов не всегда обеспечены необходимой методической базой, для проведения соответствующего анализа, вынуждены руководствоваться «презумпцией виновности» и требовать прекращения даже одиночных пикетов.

При отказе гражданина прекратить пикетирование, практика допускает применение статьи 19.3 КоАП РФ - ответственность за неповиновение законному распоряжению представителя органа власти. Анализ судебной практики за последние несколько лет до пандемии показал существенный рост привлечения к ответственности именно по данной статье.

К сожалению, нормативно-правовыми мерами, в том состоянии, в котором сейчас находится Россия, данная проблема не может быть быстро решена. Поэтому автор считает, что для последующей всесторонней объективной проверки действий сотрудников правоохранительных органов во время пресечения одиночных пикетов, следует обязать проводить видеофиксацию действий сотрудников, с последующим контролем со стороны прокуратуры.

Еще одна проблема - дилемма о допустимости вменения за ассоциативные и двусмысленные плакаты. Так 23-го февраля 2022 года на Невском проспекте Санкт-Петербурга был задержан гражданин Любимов, державший в руках репродукцию картины Верещагина «Апофеоз войны», таких примеров судебная статистика (Агентство правовой информации) за февраль-март 2022 в России фиксирует множество¹, фактически здесь речь идет о субъективном сличении смыслов, а не о объективной оценке публичной акции.

Отметим, что в правовом государстве, все запреты и требования должны носить императивный, не допускающий противоречивого толкования характер, а все сомнения должны трактоваться в пользу обвиняемого.

¹ См.: <http://stat.апи-пресс.пф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения 20.01.2024)

Оперативное решение данной проблемы законодательным путем, в условиях специальной военной операции, представляется невозможным. Поэтому, решение проблемы видится в принятии постановления Пленума Верховного Суда, которым будет разработана методика правильного семантического толкования содержимого плакатов, демонстрируемых в ходе одиночных пикетов. Так как в данном случае, методика определения смысла плаката выходит за рамки права, к её разработке следует привлечь экспертов лингвистов и социологов.

Также, по нашему мнению, Пленуму Верховного Суда в своем постановлении, следует обобщить правоприменительную проблематику и обязать нижестоящие суды всесторонне исследовать обстоятельства прекращения публичных мероприятий, особенно одиночных пикетов с учётом презумпции невиновности.

Граждане должны быть уверены, что их права и свободы надежно защищены в том числе и путем установления жестких процессуальных рамок, недопускающих произвольного толкования контекста и содержания наглядной агитации.

До 2014 года правоприменительные органы редко обращались к прагматике, а довольствовались лингвистической экспертизой, которая исследовала только семантику. Однако после 2014 г. суды всё чаще стали обращать внимание именно на скрытый смысл высказываний, а не на его оформление. Количество лингвистических экспертиз также существенно снизилось в административном процессе.

Для развития данного института, а также для устранения исследованных выше противоречий в правоохранительной практике и защиты прав граждан, представляется разумным ввести возмездную услугу: предварительная правовая экспертиза плакатов и других средств наглядной агитации. В качестве экспертов могут выступать адвокаты. При наличии соответствующей экспертизы, гражданин не будет нести ответственности за содержание плаката. Такая норма выступит дополнительной гарантией права человека на выражение собственного мнения и избавит правоохранительные органы от необходимости проведения лингвистических экспертиз.

Подводя итоги публикации, можно сделать следующие выводы:

1. Следует признать, что обеспечение общественной безопасности требует оперативных мер реагирования правоохранительных ор-

ганов, особенно в условиях, когда Россия столкнулась с возрастающим давлением недружественных стран.

2. Пресечение наглядной агитации, способной спровоцировать вражду по отношению к государственным органам или дискредитировать Российские Вооруженные силы, представляется оправданным интересами национальной безопасности. Выводы и предложения, сделанные автором в публикации, ориентированы на внедрение после окончания СВО.

3. За последние время наметилось существенное расхождение между семантикой и прагматикой, которое, ведет к произвольному толкованию содержания объектов наглядной агитации и как следствие, возможному нарушению прав человека.

4. Следует ограничить практику региональных ограничений и ввести одного субъекта согласования – полицию.

© Грищенко Т.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Грищенко Т.А. Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 160 с.

2. Грищенко Т.А. Толкование наглядной агитации при реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий (конституционно-правовой анализ) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России 2023 №1 (44) – 82-86 с.



Шихалов Алексей Олегович,
*старший преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Об особенностях порядка согласования
публичных мероприятий в Российской Федерации**

Аннотация: *в настоящей статье анализируется порядок согласования публичных мероприятий на территории Российской Федерации, подробно раскрываются общие черты процедуры, выделяются и рассматриваются особенности порядка согласования публичных мероприятий.*

Ключевые слова: *публичное мероприятие, особенности, согласование, акция, право граждан.*

Право граждан на участие в публичных мероприятиях, также, как свобода мысли и слова, относится к числу основных прав и свобод человека и гражданина, получивших всеобщее признание и закрепление в международных документах, конституциях и иных правовых актах большинства стран мира.

Во всех демократических странах мира публичные мероприятия находятся под постоянным контролем органов государственной власти и сил обеспечения правопорядка, так как любое нарушение закона или силовые меры по отношению к их участникам получают политическую окраску, попадают в центр внимания прессы и активно используются в формировании общественного мнения по вопросам политического характера.

В Российской Федерации право на публичные мероприятия нашло свое отражение в статье 31 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Тем не менее, Конституцией как высшим нормативно-правовым актом РФ право на проведение публичных мероприятий как регламентировано, так и ограничено в одной и той же норме, а случаи, когда гражданами игнорируются требования «собираться мирно» и «без оружия», учащаются в геометрической прогрессии и дестабилизируют общественный порядок. Конституция четко указывает на необходимость соблюдения мирного характера публичных акций, а государством устанавливается определенный порядок их организации, в который входит процедура согласования, означающая собой контроль со стороны государственных органов за реализацией гражданами своего права.

Один из основополагающих принципов проведения публичных мероприятий – их законность, соответствие нормам правовых актов, регулирующих механизм организации и проведения публичных акций.

При организации публичного мероприятия, направленного на обеспечение законных прав и интересов граждан, в обязательном порядке учитывается факт направленности публичной акции, ее мирный и безопасный характер, согласованность с интересами лиц, участия в мероприятии не принимающих, а также возможность избегания нарушений общественного порядка.

Охрана общественного порядка и безопасности в период проведения публичных мероприятий является предметом повышенного внимания со стороны государственных органов, поскольку угрозы охраняемым правоотношениям количественно возрастают при больших скоплениях людей, более того, опасность также обусловлена высокой вероятностью формирования протестных настроений.

Если воспринимать нормы законодательства буквально, согласованное в установленном порядке публичное мероприятие – такое мероприятие, которое организовано и проведено в соответствии с требованиями Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В июне 2018 года Пленум Верховного суда РФ постановил, что проведение публичных мероприятий должно считаться согласованным, если в течение трех дней после подачи уведомления властями не было внесено предложений об изменении формата или места проведения публичной акции, за исключением отклонения организатора от получения соответствующих предложений.

В своем постановлении Пленум ВС РФ прямо указывает на относимость права на проведение публичных мероприятий, утверждая, что данное конституционное право обеспечивается государственной защитой и предоставляет гражданам возможность свободно выражать и формировать мнения, выдвигать требования по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики, оказывая тем самым влияние на деятельность органов публичной власти, в том числе посредством критики совершаемых ими действий и принимаемых решений, либо получать информацию о деятельности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования при встрече соответствующего депутата с избирателями. Однако, данное право может быть ограничено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства на основе принципов юридического равенства и соразмерности (пропорциональности) допустимых ограничений указанного права [1].

Согласованным считается публичное мероприятие, организация которого предусматривает собой соблюдение одного или нескольких в совокупности условий:

- оповещение возможных участников публичного мероприятия;
- подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган публичной власти;
- проведение предварительной агитации;
- изготовление и распространение средств наглядной агитации;
- иные действия, совершаемые в целях подготовки к проведению публичного мероприятия, не противоречащие требованиям законодательства РФ.

Проведение согласованного публичного мероприятия – непосредственное осуществление его в одной или в сочетании из предусмотренных ФЗ № 54 форм, будь то собрание, демонстрация, митинг, шествие или пикетирование. Направленность публичного мероприятия заключается в формировании и дальнейшем свободном выражении мнений, выдвижении требований по вопросам внутренней и внешней политики государства, а также различных сфер общественной жизни.

Как неоднократно отмечалось, основной силой в обеспечении правопорядка при проведении публичных мероприятий является полиция, а цели по охране общественного порядка достигаются в большей степени за счет применения мер административного пресечения.

Корреспондирующими правами для выполнения обязанностей полиции по охране общественного порядка в период проведения публичных мероприятий выступают:

- обращение к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с согласованными публичными мероприятиями, с последующими требованиями разойтись или проследовать в другое место, в том случае, если возникшее скопление людей создает угрозу здоровью и жизни для них и (или) других граждан, а также создает препятствия для движения пешеходов и транспортных средств;

- временное ограничение, запрет дорожного движения;

- изменение организации дорожного движения на отдельных участках дорог;

- осуществление личного досмотра граждан и осмотра находящихся при них предметов при проходе их на участки и территории, а также в помещения, где проводятся публичные мероприятия;

- при несогласии гражданина на личный досмотр – отказ в допуске к участию в публичном мероприятии [6, с. 11-15].

Согласованное в установленном порядке публичное мероприятие, в первую очередь, предполагает подачу уведомления организатором в соответствующий государственный орган.

Полагаем необходимым отметить, что к организатору публичного мероприятия законом предъявляются определенные требования. К примеру, митинги и собрания могут быть организованы одним или несколькими гражданами, достигшими возраста 16 лет; для организаторов демонстраций, шествий и пикетирований возрастной ценз выше – 18 лет. Подавая уведомление, организатор в обязательном порядке должен указать в нем свои контактные данные для связи – адрес места жительства, телефон.

Само по себе возложение обязанности по подаче уведомления о проведении публичного мероприятия на организатора подразумевает цель заблаговременно довести до уведомляемых органов власти подробную информацию о публичном мероприятии, а именно:

- форма публичной акции: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование;
- место проведения или маршрут движения;
- дата, время начала и окончания мероприятия;
- информация об организаторе (организаторах);
- информация о лицах, уполномоченных выполнять организационно-распорядительные функции;
- предполагаемое количество участников;
- способы обеспечения общественного порядка;
- способы и методы оказания медицинской помощи в случае необходимости.

Не обладая достаточной информацией, орган внутренних дел лишается реальной возможности исполнить возложенную на него Конституцией РФ обязанность – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также разработать и реализовать меры по обеспечению общественного порядка и безопасности [3].

Как справедливо отмечают С.И. Иванова и Е.К. Черкасова, информация о проведении публичного мероприятия, об изменении места и (или) времени его проведения часто поступает в ОВД со значительными задержками, что препятствует своевременной выработке мер по обеспечению общественного порядка и безопасности [6, с. 11-15].

При рассмотрении уведомления о проведении публичного мероприятия органу исполнительной власти, в первую очередь, следует обращать внимание на характер публичной акции – обладая полной информацией, правоохранителю проще сгенерировать меры по охране общественного порядка и безопасности. Цель публичного мероприятия должна соответствовать его форме, а место проведения акции указывается четко, вплоть до стороны здания или части двора.

По поводу количества участников публичного мероприятия Конституционным судом РФ в 2012 году были даны следующие разъяснения: в случаях, если в публичной акции участвует больше лиц, чем было заявлено в уведомлении, поданным организатором, или же была превышена норма заполняемости территории (помещения), сами по себе подобные нарушения не являются достаточными основаниями для привлечения организатора к административной ответственности. Санкции налагаются на организатора в том случае, если превышение количества участников или нормы заполняемости территории (поме-

щения) непосредственно поспособствовали созданию угрозы правопорядку, а также с учетом факта вины самого организатора [2]

Следует отметить, что возложение на организатора публичного мероприятия обязанности об указании в уведомлении способов и методов обеспечения общественного порядка и оказания медицинской помощи обусловлено особым публично-правовым статусом организатора и свидетельствует о соблюдении разумного баланса частных и публичных интересов в сфере публичных мероприятий – организатор осуществляет посильное, в пределах своих полномочий [3], содействие органу исполнительной власти по поводу обеспечения правопорядка.

ФЗ № 54 предусматривает регламент проведения публичного мероприятия – документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа; а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств – информацию об использовании транспортных средств.

Регламент проведения публичного мероприятия прилагается к уведомлению совместно с план-схемой расположения участников, заверенной подписью организатора, а также копией решения руководителя юридического лица, политической партии, общественной организации, религиозного объединения о проведении публичного мероприятия и определением организатора публичного мероприятия и лиц, уполномоченных выполнять организационно-распорядительные функции.

От публичного мероприятия любого уровня требуется отсутствие нарушений обыденной жизнедеятельности граждан, не являющихся его участниками. Конфликты, возникающие в ходе проведения публичной акции, в основной массе носят провокационный характер и способствуют диспаритету общественного порядка.

Порядок организации, проведения на территории нашего государства публичных мероприятий в виде собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований предусмотрен ФЗ № 54, а в определенных случаях законами субъектов Российской Федерации.

С целью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, в частности таких, как свобода выражения мыслей и слова, совести и

вероисповедания, право участвовать в управлении делами государства, право избираться и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме законодатель предусмотрел варианты ответственности за нарушение норм организации и проведения публичных мероприятий, как на стадии подготовки, так и на стадии проведения, при этом учтены не только ответственность организаторов, но и участников таких мероприятий.

© Шихалов А.О., 2024

Список цитируемой литературы:

1. О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301031/afdb134feaf27d3ccb9857ff67c9ad79d36c28/ (дата обращения: 18.01.2024).

2. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова [Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.05.2012 № 12-П] [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130163/ (дата обращения: 18.01.2024).

3. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А. Тетерина: [Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.06.2019] [Электронный ресурс] //

Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102784085&backlink=1&&nd=102562118> (дата обращения: 18.01.2024).

4. Борщ А.А. Правовое регулирование публичных мероприятий [Текст] / А.А. Борщ // Власть. – 2012. №8. С. 150-154.
5. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека [Текст] / А.Е. Вашкевич // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44-54.
6. Иванова С.И., Черкасова Е.К. Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД [Текст] / С.И. Иванова, Е.К. Черкасова // Концепт. 2014. № 515. 11-15 с.
7. Поляков А.В. Общая теория права [Текст]: курс лекций. СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 441 с.
8. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении [Текст] / В.И. Ремнев. М., 1979. 301 с.
9. Сатина Э.А. Понятие и виды государственного принуждения [Текст] / Э.А. Сатина // Вестник ТГУ. 2003. №2. С. 74.
10. Шмырёв М.В. Публичные мероприятия как форма политической деятельности [Текст] / М.В. Шмырёв // Власть. 2008. №12. С. 67-70.



Шнейдер Людмила Геннадьевна,
*преподаватель кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

**Особенности профилактической деятельности
в отношении лиц, совершающих правонарушения
в сфере семейно-бытовых отношений**

Аннотация: в данной статье автор раскрыл формы и методы проведения сотрудниками полиции, а именно участковым уполномоченным полиции, общей и индивидуальной профилактической работы с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Обозначены трудности и проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники полиции при разрешении материалов, зарегистрированных в книге учета сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествий, и привлечении лиц, допускающих домашнее насилие к административной ответственности.

Ключевые слова: семейно-бытовые отношения; ответственность; административные правонарушения; участковый уполномоченный полиции; профилактические мероприятия; предупреждение; пресечение.

Семейно-бытовое (домашнее) насилие – это умышленные действия одного лица в отношении другого, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, если эти деяния нарушают права и свободы человека, наносят вред здоровью, причиняют ему физический или моральный вред. Домашнее насилие возможно не только в отношении близких родственников, таких как, супруга, супруг, родители, дети, но и в отношении лиц ведущих совместное хозяйство, но не состоящих в узаконненном нормами права родстве (сожитель, сожительница).

Отличительной особенностью административных правонарушений в семейно-бытовой сфере является их специфическая направлен-

ность, а также своеобразный эмоционально- мотивационный и целевой механизм. Таким образом, конфликт на семейно-бытовом уровне является выражением конфликта между субъектами семейно-бытовых отношений, который и составляет его основное содержание. Исход внутреннего конфликта зависит от причин его возникновения и индивидуально-психологических особенностей участников. В большинстве случаев административные правонарушения в семейно-бытовой сфере совершают лица, состоящие в брачно-родственных отношениях, и направлены они чаще против супругов (сожителей). Семейное насилие имеет определенную классификацию, конкретный случай домашнего насилия может включать в себя все четыре вида (насилие физическое, психологическое (эмоциональное), сексуальное и экономическое), несколько или один из них. Данные виды также могут чередоваться во времени и переходить от одного к другому.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, одной из основных задач которой является профилактика семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности. Концепция определила единый порядок отнесения семей к категории, находящихся в социально опасном положении.

Нормативными правовыми актами, частично регламентирующими семейно-бытовые отношения, следует отметить Гражданский кодекс РФ и Семейный кодекс РФ. Нормы Гражданского кодекса РФ регулирует имущественные и лично неимущественные отношения граждан, которые возникают в процессе их жизнедеятельности. Семейный кодекс Российской Федерации регулирует правоотношения, возникающие при заключении брака, закрепляет права и обязанности супругов, в том числе по воспитанию, содержанию и обучению совместных детей.

Нормы данного закона позволяют разграничить наличие состава преступления или административного правонарушения.

Деятельность системы профилактики правонарушений регулирует Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Участковые уполномоченные полиции являются одним из

субъектов деятельности по выявлению, организации и проведению профилактической работы с неблагополучными семьями.

Участковые уполномоченные полиции играют важную роль в выявлении причин и условий, способствующих совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений [1]. Их работа направлена на анализ и изучение ситуаций, которые могут привести к нарушениям, с целью предотвращения возникновения конфликтов и правонарушений. Также следует отметить, что участковые полицейские могут оказывать помощь и поддержку пострадавшим в случаях нарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Это может включать предоставление информации о доступных ресурсах, направление на специализированные службы и организации, а также обеспечение безопасности пострадавших. Данная деятельность осуществляется с целью установления причин и условий, способствующих совершению данных правонарушений, выявления лиц, совершающих правонарушения, оказания на них профилактического воздействия, предотвращение (недопущение) совершения административного правонарушения и создание обстоятельств, препятствующих совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Участковые уполномоченные полиции осуществляют профилактические мероприятия, направленные на предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Это может включать разъяснительные беседы, информационные консультации населению и сотрудничество с общественными организациями для повышения осведомленности граждан о своих правах и обязанностях. Также участковые уполномоченные полиции реагируют на сообщения о возможных нарушениях, связанных с семейно-бытовыми отношениями. Они проводят расследования, собирают доказательства, выясняют обстоятельства происшествия и принимают соответствующие меры в соответствии с законодательством.

Необходимо понимать, что основная функция участкового уполномоченного полиции на административном участке является профилактика и недопущения совершения правонарушений. В рамках осуществления профилактики лиц, ведущих асоциальный образ жизни, одним из главных правовых инструментов участкового уполномоченного полиции является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Важнейшим нормативным правовым актом, направленным на создание дополнительных гарантий и эффективной защиты от правона-

рушений в семейно-бытовой сфере, следует отметить Федеральный закон от 16 октября 2019 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О полиции». Данный закон наделил участковых уполномоченных полиции правом объявлять физическому лицу официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения

Несмотря на большой список нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в семейно-бытовых отношениях, участковому уполномоченному полиции зачастую не просто привлечь виновное лицо к какой-либо ответственности, в связи с отсутствием свидетелей и очевидцев уже совершенного деяния. Любую беду легче предупредить, чем предотвратить. Здесь большую роль играет профилактика правонарушений.

Профилактика – комплекс различных мероприятий, направленных на предупреждение того или иного явления либо на устранение факторов риска.

Профилактика является достаточно разработанным в отечественной доктрине понятием, и общие подходы к профилактике, базируется на общепредупредительном и персонифицированном подходе [2]. Индивидуальное профилактическое воздействие - в особенности отвечает достижению задач служебной деятельности участкового уполномоченного.

Общая профилактика административных правонарушений, осуществляемая УУП, касается, в первую очередь, лиц, являющихся инициаторами конфликтов в семейно-бытовой сфере, лиц, ведущих асоциальный или маргинальный образ жизни, злоупотребляющих алкоголем, наркотическими средствами, психотропными или одурманивающими веществами.

Органы внутренних дел, в частности, полиция, к которой и относятся подразделения участковых уполномоченных полиции, остались одними из немногих государственных органов, осуществляющих профилактическую работу среди населения, и которым данные обязанности вменены на законодательном уровне. Для повышения эффективности профилактической деятельности в данном аспекте необходима разработка правовой основы и объединение существующих социально-правовых, педагогических и медико-психологических об-

ственных институтов, которые бы сотрудничали с органами внутренних дел [3].

Индивидуальная профилактическая работа – это выявление лиц, которые склонны или могут совершить преступление или административное правонарушение, их учет, наблюдение за изменениями в их поведении и образом жизни и осуществление профилактических мер по недопущению совершения ими различных правонарушений.

Основной целью проведения индивидуальной профилактики правонарушений является сдерживание лиц, от совершения ими новых правонарушений.

Каждый человек индивидуален, в связи с чем участковый уполномоченный полиции определяет содержание форм и методов профилактического воздействия на него с учетом условий социализации личности, окружающей среды, особенностей физиологического, психологического и психического характера, прежними судимостями, если таковые были. Участковые уполномоченные полиции обладают обширным перечнем направлений деятельности, сочетая, при этом, территориальный принцип службы, и являются наиболее узнаваемыми, встречающимися сотрудниками полиции для простых граждан, выполняя функции представителя власти.

Выявление лиц, нуждающихся в применении к ним корректирующего воздействия, является начальным и соответственно одним из основных этапов деятельности, именуемой индивидуальной профилактикой преступлений.

Последняя, наряду с выявлением таких лиц включает в себя: установление факторов, оказывающих негативное влияние на этих лиц; изучение указанных лиц и факторов; планирование и осуществление в отношении этих лиц, в соответствии с законом, мер принуждения, а также реализацию мер убеждения и помощи; принятие мер, направленных на устранение факторов, негативно влияющих на поведение лиц, подвергаемых индивидуально профилактическому воздействию; контроль в установленном законом порядке за поведением и образом жизни профилактируемых; проверку и оценку результатов индивидуального профилактического воздействия.

Приказом МВД России от 4 марта 2020 г. № 119 утвержден Порядок объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к

компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, включая порядок его направления (вручения).

Министерством внутренних дел Российской Федерации осуществлена разработка приказа, предусматривающего механизм применения сотрудниками органов внутренних дел официального предупреждения как меры профилактического воздействия, закрепленный в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в частности, на граждан, систематически нарушающих общественный порядок, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений.

В связи с этим, участковые уполномоченные полиции могут выполнять определенные действия и процедуры в непринудительных или принудительных формах. Непринудительные формы действий полиции включают различные информационные мероприятия и консультации, направленные на предупреждение нарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Например, участковые уполномоченные полицейские могут проводить информационные встречи с населением, где они разъясняют законодательство, права и обязанности граждан в этой области, а также рассказывают о последствиях нарушений. Они также могут предоставлять консультации и советы в отношении разрешения конфликтных ситуаций в семьях. Принудительные формы действий полиции могут быть применены в случае выявления факта совершения правонарушения или нарушения законодательства в сфере семейно-бытовых отношений. В таких случаях участковые уполномоченные полиции могут проводить проверки, собирать доказательства, составлять протоколы об административном правонарушении, применять административные санкции, привлекать нарушителей к административной ответственности. Предупреждение и пресечение правонарушений путем применения административно-правовых средств является одной из форм деятельности участковых уполномоченных полиции. Административно-правовые средства традиционно рассматриваются как часть механизма правового регулирования [4].

Основное предназначение правовых средств – это наложение негативных последствий за нарушение правовых норм, т.е. правовые средства сводятся к мерам наказания, таким как административный штраф, административный арест и др. Целью этих средств является предупреждение совершения правонарушений в семейно-бытовых

отношениях путем регулирования поведения граждан, обеспечения соблюдения норм и правил, а также наложения мер ответственности в случае нарушений. Они помогают создать условия для укрепления семейной структуры, предотвращения насилия в семье, разрешения конфликтов и поддержки пострадавших.

Таким образом, участковые уполномоченные полиции играют важную роль в поддержании безопасности и справедливости в сфере семейно-бытовых отношений. Их работа направлена на предупреждение и пресечение правонарушений, а также на оказание помощи и защиту пострадавшим, что способствует созданию безопасной и стабильной обстановки в семейной и бытовой сферах. Участковые уполномоченные полиции имеют прямой контакт с населением и обладают знаниями и навыками для эффективного реагирования на случаи нарушений и разрешения конфликтов.

© Шнейдер Л.Г., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Акуленко В.А. Криминологический анализ понятия «домашнее насилие» // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 4. – С. 60-65.
2. Зырянов И. В. Современные особенности профилактической работы органов внутренних дел с лицами, допускающими правонарушения в семейно-бытовой сфере / И. В. Зырянов, Т. И. Джелали, А. О. Кулаков // Российский следователь. – 2023. – № 2. – С. 46-48.
3. Лесовик И. В., Лесовик А. Ф. Деятельность участковых уполномоченных полиции по профилактике преступлений и административных правонарушений // Инновационная наука. – 2016. – № 1. – С. 71-78.
4. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения участковыми уполномоченными полиции правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений: монография / А.В. Равнюшкин. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. – 179 с.



Ленский Владимир Михайлович,
*доцент кафедры административного права
и административной деятельности
Рязанского филиала Московского университета
МВД Росси имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

Понятие общего надзора полиции и цели его применения

Аннотация: *актуальность статьи обусловлена привлечением внимания к категории «общий административный надзор полиции» в силу его недостаточной правовой регламентации. В статье рассматриваются цели общего административного надзора полиции, исследуются его признаки, функции, определяется роль в деятельности органов внутренних дел, формулируется авторское определение. Научная новизна определяется комплексным, системным исследованием административного надзора, формулированием авторского определения общего административного надзора, а также формулированием авторского определения общего административного надзора полиции.*

Ключевые слова: *административный надзор полиции, понятие, признаки, цели, значение.*

Рассматривая такой обособленный вид деятельности государства как административный надзор, в первую очередь следует обратить внимание, что основной задачей данной державной функции выступает процесс обеспечения дисциплины и законности в результате имплементации исполнительной власти.

В современной юридической литературе отсутствует единое мнение по юридической природе административного надзора [1, с. 227]. Вместе с тем, выступая в качестве определенного типа функционирования государства, намеренно наделившего специальными полномочиями исполнительные органы власти и их должностных лиц, административный надзор в качестве средства гарантирования закон-

ности и правопорядка, нацеленный на неукоснительное и четкое их соблюдение исполнительными органами власти, производственными организациями и некоммерческими объединениями, а также всеми категориями физических лиц, выступает важным направлением деятельности государства и общества.

Так, например, административный надзор выступает в качестве основной функции для всероссийских органов исполнительной власти, таких как министерства, агентства, службы. Например, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Кроме того, к числу федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор следует отнести находящиеся в общероссийских федеральных министерствах и других федеральных органах инспекции. Например, на объектах Министерства обороны РФ федеральный государственный пожарный надзор проводится главным управлением контрольной и надзорной деятельности этого федерального органа, инспекциями, а также отделами и отделениями инспекций, и иными подразделениями ГПН.

Осуществляется надзор и в органах исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации. Например, Главное управление ветеринарии Рязанской области.

Надзорные функции призваны осуществлять и отдельные территориальные органы (например, проведение проверок объектов топливно-энергетического комплекса территориального органа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по субъекту Российской Федерации).

Анализ вышеизложенного материала позволяет констатировать, что субъекты административного надзора осуществляют свою надзорную деятельность в целях недопущения нарушений специально установленных норм, распространяющих свое действие на большинство отраслей и сфер управления вне зависимости от их принадлежности к тем или иным ведомствам. Первостепенной целью этих норм служит обеспечение безопасности физических и юридических

лиц, государственных и общественных образований, а также осуществление должного надзора за качеством выпускаемой продукции, оказываемыми услугами и выполняемыми работами.

Следовательно, административный надзор можно наделить рядом присущих ему признаков:

- отсутствие управленческой зависимости между субъектами надзора и поднадзорными объектами;
- допустимость суждений со стороны субъектов управления относительно выполняемых поднадзорными объектами деяний с объективной позиции легитимности и по относительно неширокому ряду обозначенных проблем;
- запрет на вторжение в хозяйственно-оперативную работу поднадзорного объекта или ее приостановление;
- существование особого предмета в надзорном процессе, выражающегося в правовых требованиях, нормах и стандартах, закрепленных в нормативных правовых актах, обязательных для исполнения всеми лицами, как физическими, так и юридическими;
- допустимость автономного использования административно-принудительных мер при выявлении факта административного проступка, либо наличие угроз защищенности поднадзорных объектов;
- законодательно обоснованное сдерживание применения принудительных административных мер;
- существование входящих в компетенцию субъекта надзора правомочий [2, с. 53].

Опираясь на рассмотренные признаки административного надзора, принимая во внимание функциональную значимость, данного института, осуществим попытку сформулировать его определение.

Итак, под административным надзором следует понимать специфический способ управленческой деятельности, наделенных особыми полномочиями исполнительные органы государственной власти при отсутствии управленческой зависимости между ними и поднадзорными объектами в лице юридических и физических лиц в процессе реализации ими обязательных для исполнения правовых требований, норм и стандартов закрепленных в нормативных правовых актах с возможностью автономного использования субъектом управления административно-принудительных мер при выявлении факта административного проступка, либо наличие угроз защищенности поднадзорных объектов в целях превенции административно наказуемых

деяний, их установления и пресечения, а также устранения обнаруженной управленческой проблемы и привлечение правонарушителей к установленной законодателем ответственности.

Базируясь на положениях изложенного определения общего административного надзора, рассмотрим, что представляет собой общий административный надзор полиции.

Полагаем, для того чтобы сформулировать определение административного надзора полиции необходимо обозначить цели, ради которых он осуществляется.

Анализ общероссийской и ведомственной нормативной правовой базы, совместно с мониторингом правоприменительной практики подразделений полиции по применению административного надзора позволяет выделить следующие его цели:

- общая и частная превенция правонарушений;
- пресечение правонарушений;
- привлечение допустивших правонарушения лиц к административной ответственности;
- законотворчество.

Рассмотрим, как реализуются данные цели в правоохранительной деятельности полиции.

Под общей превенцией правонарушений понимается официальное сообщение общественности о выявленных правонарушениях, лицах их допустивших и примененных к ним мерах ответственности.

Суть общей превенции заключается в профилактике противоправного поведения со стороны физических, юридических и должностных лиц, посредством разъяснения субъектом надзорного управления допущенного кем-либо механизма нарушения норм административного законодательства и следующим за это нарушение санкциям и иным нежелательным последствиям.

Частную превенцию целесообразно разделить на два направления: превенцию непосредственную и превенцию раннюю.

Непосредственная превенция направлена на профилактику совершения административных правонарушений со стороны лиц, ранее уже допустивших административно наказуемые деяния и понесших за них предусмотренные законом санкции. Например, многие положения закона, регулирующего административный надзор за освобожденными из мест лишения свободы лицами, напрямую предоставляют право, а также обязывают сотрудников органов внутренних дел зани-

маться непосредственной превенцией в отношении обозначенной в законе категории поднадзорных лиц (ст. 12).

Ранняя превенция затрагивает не личность правонарушителя, а тех законопослушных лиц, которые находясь в провоцирующей для них среде, могут со временем совершить противоправные деяния, если эту среду не нейтрализовать. Например, если фанаты футбольного клуба начнут совершать противоправные хулиганские действия в отношении своих конкурентов-болельщиков, то примкнувший к ним новый почитатель, постоянно находясь в такой криминогенной обстановке рано или поздно под нажимом соклубников, также примет участие в аналогичном правонарушении. Чтобы подобного не допустить, сотрудникам правоохранительных органов следует устранить негативно сложившуюся в фан-клубе среду формирования личности.

Под пресечением правонарушений необходимо рассматривать применяемые со стороны сотрудников полиции правовые принудительные приемы и методы физического психологического или психического, влияния, направленные на немедленное прекращение противоправно совершаемых со стороны физических и юридических лиц административно-наказуемых действий или бездействий, непосредственно выявленных в процессе и месте их совершения.

Следовательно, законодатель обязывает сотрудников полиции путем реализации административных мер пресечения, оказывать непосредственное вмешательство в противоправное поведение правонарушителей.

Осуществляя административное пресечение, сотрудники полиции применяют как общие, так и специальные приемы, и методы воздействия.

Среди общих приемов и методов можно назвать следующие:

- требовательное заявление, направленное на прекращение противоправного поведения со стороны допускающих его лиц. Например, требование участкового уполномоченного полиции о прекращении употребления в общественном месте спиртных напитков со стороны группы лиц;
- непосредственное отстранение водителя транспортного средства от управления этим транспортным средством. Например, если сотрудник полиции располагает достаточными основаниями, позволяющими ему определить факт опьянения водителя, управляющего

остановленного им транспортным средством (ч.1 ст. 27.12. КоАП РФ);

- установление запрета на дальнейшую эксплуатацию транспортного средства. Например, в случае установления сотрудником полиции на остановленном им транспортном средстве неисправности, запрещающей его эксплуатацию (ч.1 ст. 12.5 КоАП РФ);

- исключение транспортного средства из оборота в результате его задержания. Например, по правилам, предусмотренным ст. 27.13. КоАП РФ);

- запрещение осуществления определенной деятельности, Например, законодатель в статье 35.1, предусматривает при определенных условиях запрет создания унитарных предприятий;

- изъятие не разрешенных к использованию при определенных условиях веществ, продуктов питания вещей и предметов. Например, физические лица, посещающие в расположении СИЗО находящихся там в статусе обвиняемых или подозреваемых лиц, могут быть подвергнуты досмотру с последующим изъятием у них предметов и иных вещей, закрепленных в установленном перечне запрещенных к использованию наименований.

К специальным приемам и методам административного пресечения можно отнести применение:

- пропорционального физического воздействия к правонарушителю [3, с. 54];

- указанных в нормативных актах случаях специальных средств;

- огнестрельного оружия в указанных в нормативных актах случаях.

Решение вопроса о привлечении к ответственности лиц, допустивших противоправное поведение, достигается посредством самостоятельного, в пределах имеющейся компетенции, возбуждения дела об административном правонарушении и рассмотрения его по существу. В зависимости от объема полномочий субъекта надзора решается вопрос либо о наложении на виновного административного взыскания, либо принимается решение о направлении подготовленного дела судьям или органам и должностным лицам, наделенным полномочиями по рассмотрению предоставленного им материала о правонарушении.

Законотворчество проявляется посредством:

- утверждения нормативных правовых актов и определенных правил поведения, осуществляемого во взаимодействии с органами административного надзора в лице органов исполнительной власти и иных реализующих надзорные функции субъектов управления;

- разработки проектов правовых актов для принятия их и утверждения иными органами, осуществляющими надзор;

- согласования предоставляемых проектов нормативных документов, разработанных иными осуществляющими надзор органами.

Осуществляемый полицией административный надзор, реализует ряд задач и функций в области охраны общественного порядка, направленных на законопослушную реализацию установленных в специальных нормативных правовых актах общепринятых и узко специализированных правил, обеспечивающих управленческую легитимность. При помощи административного надзора осуществляется правовое регулирование манеры сдерживания физических и должностных лиц, а также образа действий юридических организаций в определенных сферах жизнедеятельности. К таким сферам жизнедеятельности можно отнести: общественные места, закрытые объекты, систему движения транспортных средств, паспортно-визовую конструкцию, лицензионно-разрешительную систему и иные направления функционирования.

Анализ проведенного исследования позволяет констатировать, что роль административного надзора в области охраны общественного порядка состоит в правовом обеспечении ряда задач и функций, направленных на законопослушную реализацию установленных в специальных нормативных правовых актах общепринятых и узко специализированных правил, обеспечивающих управленческую легитимность и осуществляющих правовое регулирование манеры сдерживания физических и должностных лиц, а также образа действий юридических организаций в определенных сферах жизнедеятельности (общественные места, закрытые объекты, система движения транспортных средств, паспортно-визовая конструкция, лицензионно-разрешительная система и иные направления функционирования) в целях общей и частной превенции правонарушений, их пресечения, а также привлечения допустивших проступки лиц к административной ответственности и осуществления законотворчества.

Таким образом, для административного надзора присущи признаки деятельности, обособленно регулируемые законами Российской

Федерации и другими общероссийскими нормативными актами, что служит безусловным основанием считать надзор одним из способов обеспечения законности.

Проведенное исследование позволяет сформулировать определение общего административного надзора полиции. Итак, под административным надзором полиции следует понимать осуществление постоянного мониторинга со стороны территориальных полицейских подразделений, а также их сотрудников, имеющих властные полномочия по надзору за процессом выполнения физическими, юридическими и должностными лицами административного законодательства, регулирующего охрану общественного порядка и обеспечивающих общественную безопасность в целях общей и частной превенции, а также пресечения правонарушений и привлечение допустивших их лиц к административной ответственности.

Исходя из понятия административного надзора полиции, опираясь на сформулированное авторское определение данного института полагаем, что административный надзор есть объективно необходимая функция, обусловленная требованиями законности и эффективности управления и реализуемая в процессе деятельности специальной системой органов власти.

© Ленский В.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Ленский, В. М. Дискуссионные вопросы постпенитенциарной сущности административного надзора, устанавливаемого за лицами, освобожденными из мест лишения свободы / В. М. Ленский, А. И. Кочкарев // Юридическая наука и практика: альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2023. – С. 227.
2. Попова Юлия Михайловна Административный надзор в РФ как форма реализации государственной власти и управления // Вестник Кузбасского института. – 2013. – №3 (16). – С. 53.
3. Кузнецов С.В., Адаховская С.В. К вопросу о порядке применения физической силы, специальных средств сотрудниками полиции // Российский следователь. – 2020. – № 7. – С. 54.



Старостин Александр Александрович,
*старший преподаватель кафедры
административного права и
административной деятельности
органов внутренних дел
Омской академии МВД России*

Соотношения регистрационного и миграционного учета граждан с реализацией своих конституционных прав

Аннотация: *в статье освещаются вопросы, затрагивающие соотношение регистрационного и миграционного учетов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, в части свободы передвижения, передвижения, выбора места пребывания или места проживания, с реализацией ими социальных, политических, медицинских и иных, в том числе и конституционных прав*

Ключевые слова: *свобода передвижения, регистрационный учет, миграционный учет, реализация конституционных прав*

Конституция Российской Федерации является основным гарантом прав и свобод человека и гражданина. Статья 27 основного закона государства декларирует право гражданина Российской Федерации или иностранного гражданина, при условии законности пребывания последних в Российской Федерации, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Казалось бы, все относительно ясно и понятно. Тем не менее если взглянуть на указанную правовую норму с точки зрения ее практической реализации, становится вполне очевидным безусловное ограничение или даже определенное несоответствие этого права в отдельных ее случаях.

Рассмотрим это на примере граждан Российской Федерации.

Согласно закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Россий-

ской Федерации», право на свободу передвижения очень тесно связано с обязанностью граждан осуществлять регистрационный учет по месту пребывания, месту проживания, который в данном случае выступает необходимым условием обеспечивающим реализацию гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Возникает риторический вопрос, является ли отсутствие регистрации гражданина по месту пребывания или месту проживания, основанием, ограничивающим реализацию последним своих прав и свобод.

Вопросы регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства, а также ответственность за нарушение правил такого учета относятся к сфере регулирования административного и административно-процессуального законодательства. В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ указанные вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но при этом нормативные акты субъектов по вопросам регистрационного учета не должны противоречить федеральным законам. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав или обязанностей и не может служить основанием ограничения прав и свобод гражданина. Регистрация, в том смысле, в котором это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту жительства либо месту пребывания [2 ст.47-55].

Нет ли в данном случае правовой коллизии, заключающейся в том, что только при наличии регистрационного учета граждан по месту их постоянного проживания, или месту их временного пребывания, при свободе выбора указанных мест, они в полной мере могут реализовать свои Конституционные права.

Не насаждается ли тем самым гражданину дополнительная обязанность осуществлять регистрационный учет, под предлогом охраны его Конституционных прав.

Право свободного выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения. Вместе с тем, это право не носит абсолютного

характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц.

Фактически мы опять приходим к тому, что гражданин Российской Федерации находясь в статусе лица обладающего правом свободного выбора места жительства или места пребывания, обязан выполнить определенные обязательства перед обществом и другими гражданами, а именно встать на регистрационный учет и тогда он в полной мере может претендовать и на иные права.

Безусловно, введение регистрационного учета граждан Российской Федерации, в части регулирования вопросов, относящихся в общественному порядку и безопасности, является достаточно оправданной и необходимой мерой государства в части осуществления контроля за внутренними миграционными потоками граждан, в том числе для формирования экономической, налоговой политики государства и других стратегических важных направлений.

С другой стороны, не является ли отсутствие регистрации фактором, при котором определенные права гражданами не реализуются вообще или реализуются не в полной мере.

К примеру, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Застрахованные лица, согласно закону № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» имеют право на бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая на всей территории Российской Федерации. Кроме того, застрахованные лица имеют право на выбор медицинской организации и врача (так называемое «прикрепление» к поликлинике).

Но в действительности, зачастую гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства, приходится сталкиваться с тем, что в предоставлении государственной медицинской помощи им попросту отказывают, направляя их в «частные или платные медицинские организации».

Другим примером может служить регистрация и образовательная деятельность. Каждый имеет право на образование. Право на образование гарантируется независимо от места жительства. С практической же точки зрения ситуация является далеко не идеальной, а в ряде случаев просто печальной, так как отсутствие регистрации создает для родителей дополнительные трудности в реализации своих прав и

прав ребенка, по вопросам устройства ребенка в детский сад или школу не по месту их временного проживания.

Стоит ли говорить о возможности гражданина реализовать свое избирательное право, том случае, когда у него в силу объективных причин регистрация по месту пребывания отсутствует или ее нет как таковой.

Полагаем, что стоит согласиться с Постановлением Конституционного суда [1 ст.1909] относительно того, что свобода передвижения и выбор места жительства сами по себе, без регистрационного учета, еще не гарантируют гражданам Российской Федерации, реализацию их прав в полной мере.

В продолжении сказанного рассмотрим применение указанной нормы к передвижению иностранными гражданами и лицами без гражданства по территории Российской Федерации и их обязанностью постановки на миграционный учет.

Одной из целей миграционного учета выступает создание необходимых условий для реализации прав и исполнения обязанностей гражданами Российской Федерации и одновременно фиксация и систематизация сведений о передвижении иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых он осуществляется. Последнее дает положительный эффект для учета всех иностранных граждан и лиц без гражданства, упрощенные процедуры дают возможность латентную часть этой категории выявить и поставить на учет, что необходимо для более эффективного управления миграционными процессами. При этом не следует забывать, что если для граждан Российской Федерации регистрация, как постоянная, так и временная, осуществляется только в жилое помещение, то для иностранных граждан и лиц без гражданства есть и иные, упрощенные варианты (например, когда принимающей стороной является работодатель (заказчик работ (услуг) либо образовательная организация) [2 ст.238-243].

Действующее законодательство определяет законно находящегося в Российской Федерации иностранного гражданина как лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральными законами или международными договорами.

При этом иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пре-

делах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законом.

Принцип разумности, связанный в данном случае с миграционным учетом иностранных граждан, нацелен обеспечить контрольную функцию со стороны органов внутренних дел в части законности их пребывания на территории Российской Федерации.

Кроме того, проводя аналогию с регистрационным учетом граждан Российской Федерации по месту проживания, месту пребывания, можно констатировать тот факт, что миграционный учет иностранных граждан в указанном случае также необходим в целях обеспечения необходимых условий для реализации иностранным гражданином его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Действительно иностранные граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями, осуществлять трудовую, научную, предпринимательскую деятельность, заниматься образовательной деятельностью, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Однако в определенных случаях, например, при осуществлении иностранным гражданином трудовой деятельности, они по сути «привязаны» к той территории, где им выдают патент или разрешение на работу, без права работать вне субъекта получения указанных документов, за исключением высококвалифицированных специалистов и прочих отдельных случаев.

То есть явно наблюдается стремление законодателя подобным образом регулировать вопросы трудовой миграции и востребованности иностранных специалистов, устанавливая определенные ограничения свободы их передвижения по территории Российской Федерации.

Полагаем что задачи государства в данном случае вполне логичными, так как, не имея соответствующих законодательных инструментов, дающих возможность регулировать эти вопросы применительно к Российским гражданам, государство осуществляет восполнение имеющихся «пробелов» в трудовой сфере за счет иностранных граждан.

Можно, конечно, говорить об эффективности и рациональности данных ограничений, но это за рамками рассматриваемого вопроса. Сюда же можно отнести привлечение в Российскую Федерацию, в целях дальнейшего получения гражданства, иностранных граждан, подпадающих под категорию «соотечественников». И здесь мы наблюдаем определенные ограничения свободы передвижения указанных лиц. Территории, на которые могут пребывать и проживать «соотечественники» строго регламентированы с учетом приоритетности их заселения, и последующего постоянного их там проживания до получения гражданства. Соотечественник обязан прожить на территории заселения не менее трех лет, в противном случае он лишается всех предоставленных ему социальных гарантий, предусмотренных законодательством.

Кроме того, следует сказать о том, что, к иностранным гражданам, нарушившим указанный режим и соответствующие ограничения по пребыванию на территории Российской Федерации, могут быть применены пропорциональные меры государственного воздействия в виде административного выдворения или депортации, с принятием в дальнейшем соответствующего решения о не разрешении их въезда на территорию Российской Федерации на длительное время.

Таким образом Российское законодательство предоставляя гражданам определенные права и свободы в части их передвижения, перемещения, выбора места пребывания или проживания руководствуется при этом и иными положениями, в том числе применяя регистрационный или миграционный учет, как способ направленный в том числе на регулирование вопросов внешней и внутренней миграции, обеспечение вопросов безопасности, формирования социальной политики, регулирование рынка труда и т. д.

© Старостин А.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».: // Собрание законодательства РФ, 15 апреля 1996, № 16, ст. 1909.

2. Островская А.С. Регистрационный учет как составная часть внутренней миграционной политики Российской Федерации // Право и политика. 2019. № 5. С. 47-55. DOI: 10.7256/2454-0706.2019.5.29511 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=29511

3. Полякова Н.В. - Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в российской федерации: проблемы и перспективы правового регулирования // Вестник Воронежского института МВД России № 2 / 2022. ст. 238.



Шуликов Кирилл Андреевич,
адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

Административно-правовые средства предупреждения распространения деструктивного контента в сети Интернет

Аннотация: *в настоящей статье осуществлено рассмотрение административно-правовых средств предупреждения распространения деструктивного контента в сетевом пространстве как одного из элементов административно-правового противодействия указанному негативному социальному явлению. Установлены основные виды исследуемых административно-правовых средств (средства маркировки распространяемой информационной продукции; разработка и внедрение электронных программ автоматизированного поиска, идентификации и удаления противоправного контента в сетевом пространстве), дана их административно-правовая характеристика, сформулированы цель и способы их применения в государственной деятельности контрольно-надзорных органов.*

Ключевые слова: *деструктивный контент, противоправный контент, административно-правовые средства, административно-правовое противодействие, административно-правовое предупреждение.*

Противодействие распространению вредной информации, деструктивного контента представляет собой одну из актуальных проблем, с которыми сталкиваются органы государственного управления на современном этапе развития общественных отношений.

Противодействие как общеправовая категория включает в себя деятельность по:

1) предупреждению и профилактике негативных социальных явлений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их возникновению;

2) выявлению и пресечению фактов противоправного поведения (в контексте данных негативных социальных явлений);

3) привлечению к юридической ответственности лиц, деяния которых образуют события преступления, административного правонарушения и т.п.

Реализация указанных направлений государственно-властного противодействия сопровождается применением соответствующих правовых средств. Рассмотрение правовых средств «под углом их функций» иллюстрируют роль и ценность права, как инструмента, обеспечивающего стабильность и надежность функционирования общественных отношений [1, с. 350].

Содержание категории «правовые средства» представляет собой предмет широкой научной дискуссии. Так, специалисты общей теории права полагают, что понятие «правовые средства» включает в себя «почти все явления правовой действительности, обладающие регулятивным или правоохранительным значением, любые механизмы, меры, методы, способы и режимы юридического воздействия» [2, с. 26-27]. А.В. Мильков также указывает на широкое семантическое значение данного термина, содержанием которого выступают: «самые разноплановые субстанции: нормы и принципы права, юридические факты, правоспособность, дееспособность, субъективные права и юридические обязанности, дозволения, запреты, позитивные обязывания, льготы, меры поощрения и меры наказания, правоприменительные акты, сделки, договоры и т.д.» [3, с. 113-114].

Представители науки административного права рассматривают административно-правовые средства в качестве: «специальных юридических гарантий» [4, с. 65], «форм и методов реализации специально уполномоченными органами своих компетенций» [5, с. 178], «административно-правовых норм и актов их применения» [6, с. 12] и т.д.

Сущностью административно-правовых средств предупреждения, как справедливо отметил А.В. Равнюшкин, является «регулирующее воздействие на поведение граждан», оказываемое «с целью недопущения его вредных последствий и включающее в себя различные методы и способы правового регулирования» [7, с. 9]. В связи с этим, применение административно-правовых средств предупреждения сопровождается использованием следующих способов правового регулирования: запрета, обязывания, дозволения. Применение указанных

способов государственно-правового воздействия обусловлено конкретной целью, для достижения которой используются соответствующие административно-правовые средства.

Как представляется, основными средствами предупреждения негативного информационно-психологического воздействия, оказываемого деструктивным контентом на индивидуальную психику и общественное сознание пользователей сети Интернет являются:

- маркировка распространяемой информационной продукции;
- разработка и внедрение электронных программ автоматизированного поиска, идентификации и удаления противоправного контента в сетевом пространстве;
- деликтивизация наиболее типичных и опасных видов антиобщественного поведения, содержащего признаки общественной опасности, общественной вредности и причиняющего вред складывающимся общественным отношениям.

Маркировка информационной продукции, свидетельствующая о наличии возрастных ограничений к просмотру определенного контента; распространении информации лицами, «находящимися под иностранным влиянием»; включении организаций, упоминаемых в тексте в реестр экстремистских, террористических организаций и т.д., призвана дать читателю базовые представления о характере, качестве, достоверности распространяемой информации, ее источнике, возможном влиянии на психофизиологическое здоровье и развитие потребителей информации. Таким образом, маркировка контента представляет собой средство, направленное на повышение информационной грамотности пользователей сети Интернет.

Следующим видом представленных нами средств предупреждения распространения деструктивного контента в сети Интернет является разработка и внедрение электронных программ автоматизированного поиска, идентификации и удаления противоправного контента в сетевом пространстве. Значимость данных средств предупреждения обосновывается кратным увеличением эффективности работы по удалению информации, запрещенной к распространению, электронными автоматизированными программами. Так, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие мониторинг контента, в среднем могут обрабатывать 106 изображений и 101 видео в рамках одного рабочего дня. Тогда как автоматизированная система может обрабатывать более 200 тыс. изображений в сутки

[8]. Однако стоит отметить, что система самостоятельно не принимает решения о блокировании и удалении какого-либо контента. Она предоставляет сведения, характеризующие распространяемую информационную продукцию, на основании которых уполномоченные должностные лица принимают решения об ограничении доступа к данному виду контента.

К перечисленным мерам также можно было бы отнести и распространение конструктивной (позитивной) информации, однако в данном случае конструктивный контент представляет собой скорее профилактическое средство, нежели предупредительное. Приведенный тезис объясним тем, что средства профилактики ставят своей целью в соответствии с Пунктом 2 статьи 2 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 № 182-ФЗ: «оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения», что не входит в область воздействия мер административно-правового предупреждения.

Таким образом, целью административно-правовых средств предупреждения распространения деструктивного контента в сети Интернет является минимизация вреда от негативного информационно-психологического воздействия на индивидуальную психику и общественное сознание пользователей сети Интернет путем внедрения и использования в деятельности федеральных органов исполнительной власти электронных программ автоматизированного поиска противоправного контента, а также вменение обязанности организаторам распространения информации по маркировке информационной продукции, не соответствующей требованиям качества, достоверности распространяемых сведений, вовлекающих читателей в противоправную и антиобщественную деятельность.

© Шуликов К.А., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: «Статут», 1999. С. 350.
2. Волкова М.В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 26-27.

3. Мильков А.В. К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113-114.
4. Мамедов Э.Х. О понятии «административно-правовые средства обеспечения законности применения полицией мер административного принуждения» // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 4 (62). С. 65.
5. Корнаухова Т.В. К понятию об административно-правовых средствах противодействия терроризму // Вестник СГЮА. 2013. № 5 (94). С. 178.
6. Артемьева Е.А. Административно-правовые средства противодействия нарушениям антимонопольного законодательства / Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. РУДН. Москва, 2012. С. 12.
7. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений / Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации. Москва, 2015. С. 9.
8. Тюняева (Бочкарева) М. Роскомнадзор запустил систему автоматического поиска запрещенного контента «Окулус». Сетевое издание «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2023/02/13/962682-roskomnadzor-zapustil-sistemu-poiska-okulus> (дата обращения: 05.06.2023).



Булгакова Луиза Сираджеддиновна,
*старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации*

**Роль органов внутренних дел
в обеспечении экологической безопасности**

Аннотация. *В статье рассматривается вопрос об участии полиции в обеспечении экологической безопасности, который, на взгляд авторов, в современных условиях в теоретическом отношении и практическом плане достаточно важен. Автором выявлены пробелы в законодательстве и предложены пути совершенствования законодательства в данной части.*

Ключевые слова. *Экологическая безопасность, полиция, окружающая среда, экологические нарушения, природоохранительная деятельность, пресечение нарушений, правонарушение, надзор.*

Функциональная многогранность Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) во многом обусловлена значительным количеством объектов охраны – это компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), природные объекты (естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства), а также природные комплексы (функционально и естественно связанные между собой природные объекты, объединенные географическими и иными соответствующими признаками).

Степень участия МВД России в охране указанных объектов обусловлена как особенностью этих объектов, так и назначением и направлениями деятельности полиции. Так, незаконная охота или

добыча диких животных, рыбы или морепродуктов часто связаны с применением оружия и боеприпасов, что предполагает активное участие в охране этих объектов сотрудников полиции, применение ими мер принуждения.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3 – ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) ни среди полномочий полиции (ст. 2), ни среди ее обязанностей (ст. 12) ничего об этом не сказано. Но имеется множество нормативных правовых актов, которые наделяют сотрудников полиции дополнительными полномочиями по охране окружающей среды.

В действовавшем ранее Законе Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026 - 1 «О милиции» существовала важная норма, которая устанавливала правило, что иные задачи на милицию могут быть возложены только законом о милиции и никакими другими нормативными правовыми актами. Такой нормы в действующем Законе о полиции нет.

Но в нем есть другая норма, которая по мнению законодателя более точно устанавливает полномочия полиции, так в соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона о полиции: «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав».

Обратим внимание, что полиция оказывает органам государственной власти содействие не в исполнении ими своих полномочий, а только лишь в защите их прав. О каких правах идет речь в Законе, не ясно. Данные недочеты на практике вполне могут привести к наделению полиции дополнительными и, главное, несвойственными полномочиями, которые только увеличивают и без того высокую нагрузку на полицию. Целесообразно установить норму, в соответствии с которой полиция только в пределах своих полномочий оказывает содействие органам государственной власти в решении их задач. Наделение полиции дополнительными полномочиями возможно исключительно федеральным законом.

Рассмотрим несколько примеров наделения полиции полномочиями в области охраны окружающей среды.

Так, МВД России в соответствии с п. 95 Положения о МВД России¹ организует и осуществляет федеральный государственный санитарно – эпидемиологический контроль (надзор) на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный пожарный надзор на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор) на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными на объектах системы МВД России в части, касающейся соблюдения обязательных требований в области обращения со служебными животными.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68 – ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон о ЧС) о ЧС единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от ЧС, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах. МВД России входит в функциональную подсистему охраны общественного порядка.

Роль МВД России в охране окружающей среды в значительной степени определена нормативными правовыми актами не только МВД России, но в большей степени МЧС России. Так, при введении режима повышенной готовности или режима ЧС уполномоченный орган вправе принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС, среди которых, например, ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения ЧС, а также в зону ЧС (ст. 4.1 Федерального закона о ЧС). О том, кто вправе исполнять эти обязанности мы находим в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупре-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации № 699 от 21 декабря 2016 года // КонсультантПлюс.

ждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹ (далее – Постановление о РСЧС), в соответствии с которым РСЧС включает в себя функциональные и территориальные подсистемы.

В приложении к указанному Постановлению Правительства Российской Федерации приведен Перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями функциональных подсистем РСЧС. МВД России входит в функциональную подсистему охраны общественного порядка. Иных органов исполнительной власти в эту подсистему не включено.

Таким образом, единственная задача МВД России при обеспечении охраны окружающей среды – лишь охрана общественного порядка. Считать ее какой-то иной дополнительной задачей, не свойственной МВД России нельзя. Но в таком случае корректнее было бы написать и в Федеральном законе о ЧС, и в Постановлении о РСЧС просто: «МВД России в пределах своих полномочий участвуют в охране окружающей среды».

Другой пример. Обеспечение охраны растений и территории Российской Федерации от проникновения на нее и распространения по ней карантинных объектов, предотвращение ущерба от распространения карантинных объектов регулирует Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 206 – ФЗ «О карантине растений»², ст. 2 которого вводит понятие карантин растений – правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации.

Вышеуказанный закон устанавливает правовые основы регулирования в области карантина растений, определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти. Исключительной компетенцией по организации и осуществлению контрольно – надзорной деятельности в области охраны растений наделены органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Однако, в апреле 2021 года по результатам проведения карантинного фитосанитарного контроля в ФКП д. Долосцы Себежского

¹ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Постановление Правительства Российской Федерации № 794 от 30 декабря 2003 года // Собрание законодательства Российской Федерации № 2. 2004. Ст. 121.

² О карантине растений : Федеральный закон № 206-ФЗ от 21 июля 2014 года // Собрание законодательства Российской Федерации № 30. 2014. Часть 1. Ст. 4207.

района Псковской области был запрещен ввоз в Российскую Федерацию двух партий плодоовощной продукции общим количеством 7,3 т. Сотрудниками Управления Россельхознадзора совместно с УГИБДД УМВД России по Псковской области партия подкарантинной продукции была возвращена на территорию Республики Беларусь¹.

Таким образом, задача МВД России состоит в обеспечении в пределах своей компетенции своевременного выявления и пресечения угроз экономическим и иным законным интересам Российской Федерации.

Следует отметить, что органы внутренних дел (полиция) вправе как возбуждать (ст. 28.1 КоАП РФ), так и рассматривать отдельные дела об административных правонарушениях (ст. 23.3 КоАП РФ) в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными (гл. 8 КоАП РФ).

Степень участия органов внутренних дел (полиции) в охране окружающей среды должна быть ограничена рамками их функциональных полномочий, обусловлена назначением и направлениями их деятельности, а также особенностью объектов охраны.

Целесообразно предусмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора. Система организации государственного надзора, правовая природа его составных элементов, порядок их функционирования должны быть нормативно обеспечены.

© Булгакова Л.С.

¹ <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/13386.html>.



Васильева Ольга Михайловна,
адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти в период пандемии COVID-19

Аннотация: *в статье рассмотрены вопросы организации межведомственного взаимодействия органов государственной власти при борьбе с распространением вируса Covid-19, в том числе, организация действий органов управления и сил РСЧС по противодействию пандемии в режиме повышенной готовности. Рассмотрены правовые пробелы, в результате которых возникали промедления с реализацией противоэпидемических мероприятий. Высказано мнение о целесообразности введения режима чрезвычайной ситуации для функционирования органов управления и сил РСЧС в период пандемии.*

Ключевые слова: *РСЧС, Covid-19, взаимодействие, режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации.*

Минувшая пандемия Covid-19 является событием экстраординарного характера, мировое сообщество столкнулось с глобальной угрозой в области общественного здравоохранения. По данным Всемирной организации здравоохранения (далее ВОЗ) на момент окончания пандемии количество умерших людей составило 6,9 миллиона человек, однако, по словам главы ВОЗ Тедроса Гебрейесуса, «официальные данные сильно занижены и реальное число жертв составляет, как минимум, 20 миллионов человек»¹.

Несомненно, для органов государственного управления всех стран мира борьба с распространением коронавирусной инфекции стала серьезным испытанием. Ключевым фактором «победы» над пандемией стало сотрудничество между странами и кооперация уси-

¹ URL: <https://spbdnevnik.ru/news/2023-05-05/glava-voz-minimum-20-millionov-chelovek-umerli-ot-kovida-a-s-nachala-pandemii> (дата обращения: 17.05.2023).

лий по сдерживанию распространения заболевания путем реализации различных противоэпидемических мероприятий, в рамках введенных во многих странах чрезвычайных административно-правовых режимов. На начальных этапах пандемии вводились ограничения на перемещения как внутри страны, так и на поездки в другие страны, благодаря чему государственным органам управления было предоставлено время для выстраивания стратегии борьбы с заболеванием, в соответствии со своим национальным законодательством.

В то же время, следует сказать, что органы государственной власти России действовали в оперативном режиме и, сразу стало понятно, что противодействие распространению коронавирусной инфекции невозможно в сложившемся на момент начала пандемии правовом поле. Применению чрезвычайных мер мешало, прежде всего, то, что в соответствии с действовавшим законодательством пандемию нельзя было квалифицировать как чрезвычайную ситуацию. Только с 1 апреля 2020 года в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» были внесены поправки, согласно одной из которых, распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих, стало основанием для введения чрезвычайной ситуации.

Данное изменение имело высокую практическую значимость, поскольку только после этого момента могла функционировать, не имеющая аналогов в мире, Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее РСЧС). Дискуссионным являлся тот факт, что органы управления и силы РСЧС противодействовали пандемии Covid-19 в режиме повышенной готовности, который вводится при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. С.А. Старостин решение о введении режима повышенной готовности практически во всех субъектах Российской Федерации, вместо режима чрезвычайной ситуации, называет необоснованным, «мотивы которого до сих пор скрыты от широкой общественности» [1, с.154].

Отметим также, что Положением «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794, организация и поддержание «непрерывного взаимодействия» федеральных органов исполнительной власти и

иных органов управления и сил РСЧС предусмотрена только при установлении режима чрезвычайной ситуации. Таким образом, правовой базы, призванной регулировать организацию такого взаимодействия, при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации, но без введения режима чрезвычайной ситуации, к моменту начала распространения инфекционного заболевания Covid-19, не существовало.

Еще в 2009 году Н.В. Удальцова отмечала неподготовленность нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, внутреннюю противоречивость как местного, так и ведомственного законодательства. Решить эту проблему она предлагала путем правового регулирования деятельности субъектов правоохранительной системы и их взаимодействия с другими ведомствами, систематизацией законодательства в этой области, включая деятельность функциональных подсистем РСЧС. Это, по мнению Н.В. Удальцовой, будет способствовать уменьшению риска возникновения чрезвычайных ситуаций [2, с. 21].

Л.В. Андриченко с коллегами указывая, что федеральные законы, по вопросам совместного ведения, «по своей сути не могут содержать исчерпывающего регулирования всех вопросов в соответствующей сфере» [3, с. 59], отмечали, что «осуществление мер по борьбе с стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий» Конституция Российской Федерации относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Между тем, как замечают авторы, региональное законодательство в сфере противодействия чрезвычайным ситуациям либо «чересчур лаконично, либо дублирует положения федерального законодательства». Поэтому существует потребность законодательного закрепления полномочий субъектов Российской Федерации в данной области именно в региональном законодательстве [3, с. 59].

При существующих разночтениях в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, для организации межведомственного взаимодействия в проведении противоэпидемических мероприятий, использовался, практически, режим ручного управления. Например, организация взаимодействия Роспотребнадзора с территориальными подразделениями МВД, в период пандемии Covid-19, производилась на основе Методических рекомендаций Роспотребнадзора от

21.04.2020 № 3.1.0173-20, не имеющих обязательной юридической силы. В частности, в случае регистрации заболевания COVID-19 на территории субъекта Российской Федерации, сотрудники органов внутренних дел принимали участие в обеспечении:

- соблюдения населением масочного режима в общественном транспорте, в общественных местах, на предприятиях и в организациях;

- более жесткого режима ограничений (карантина) в отношении отдельных населенных пунктов (муниципальных образований), где зарегистрированы случаи заболеваний COVID-19 и есть риски распространения инфекции.

Нормативное правовое регулирование производилось, в том числе, путем издания Распоряжений и Указов Президента Российской Федерации. В частности, 15 марта 2020 года Распоряжением Президента Российской Федерации № 73-рп была создана Рабочая группа Государственного совета Российской Федерации, которой было поручено организовать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации при организации противодействия болезни, вызванной новой коронавирусной инфекцией. В состав Рабочей группы Государственного совета Российской Федерации вошли, в частности, заместители Министров внутренних дел и МЧС России, Министр здравоохранения, руководители Роспотребнадзора и ФМБА России. В деятельности этой рабочей группы было предложено принять участие и руководителям тех субъектов Российской Федерации, где было обнаружено появление новой инфекции.

Такой координационный орган не был предусмотрен существующими на тот момент нормативными правовыми актами. На наш взгляд, создание нового координационного органа также объясняется тем, что до 1 апреля 2020 года органы государственной власти не имели легитимных оснований для введения чрезвычайной ситуации на основании распространения инфекционного заболевания, представляющего опасность для окружающих. Вследствие этого, у Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (координационного органа РСЧС) формально не имелось полномочий по руководству и координации действий по предупреждению распространения коронавирусной инфекции.

Представляется, что если на момент выявления первых очагов распространения инфекционного заболевания, введение режима повышенной готовности оправдано, то после фиксации высоких темпов заражения и распространения коронавирусной инфекции, целесообразным представляется введение режима чрезвычайной ситуации и незамедлительное задействование всех сил и средств РСЧС, которые на данном уровне (режиме) функционирования имеют большой арсенал по ликвидации сложившейся чрезвычайной ситуации.

В заключении следует сказать, что пандемия Covid-19 высветила неготовность национального чрезвычайного законодательства противодействовать новым угрозам, что вызвало серьезные организационные проблемы и промедления в борьбе с пандемией на начальном этапе.

© Васильева О.М., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Старостин, С. А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении / С. А. Старостин // Сибирское юридическое обозрение. – 2023. – Т. 20, № 2. – С. 154.
2. Удальцова Н. В. Правовое регулирование деятельности субъектов правоохранительной системы при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 05.26.02. – Санкт-Петербург, 2009. – С. 21.
3. К проблеме совершенствования нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / Л. В. Андриченко, А. Е. Постников, В. Ю. Глебов, С. Н. Азанов // Технологии гражданской безопасности. – 2015. – Т. 12, № 1 (43). – С. 59.



Ляшенко Тарас Тарасович,
*старший преподаватель кафедры огневой подготовки
Санкт-Петербургского университета МВД России*

**Правовые основы режима чрезвычайного положения в Германии
в связи с кризисом, вызванным пандемией Covid-19
и его влияние на право граждан на мирные собрания**

Аннотация: *распространение пандемии, вызванной вирусом Covid-19, по всему миру, явилось глобальным вызовом, с которым так или иначе столкнулись все страны. В новых условиях большинство стран, в том числе и входящие в Еврозону, были вынуждены вводить чрезвычайные меры, многие из которых не применялись с момента окончания Второй мировой войны. В статье дается общий обзор правовой базы, опираясь на которую страны - члены Евросоюза, устанавливают режим чрезвычайного положения в области здравоохранения, проводится подробный анализ реализации такого института в Федеративной Республике Германия и его влияние на основные права и свободы, в том числе на право граждан на мирные собрания.*

Ключевые слова: *Covid-19, конституционное право, право на мирные собрания, чрезвычайное положение, права и свободы, ФРГ, Германия.*

С первым случаем появления неизвестной формы пневмонии, официально зарегистрированным в провинции Ухань (Китайская Народная Республика) 31 декабря 2019 года, уже через несколько недель, Всемирная организация здравоохранения 30 января 2020 года объявила коронавирус (Covid-19) пандемией. С тех пор он распространился в большинстве уголков земного шара и в то время, как угроза здоровью и вызов, который он представляет для всего человечества имеют первостепенное значение, не менее важной является нагрузка, которую он создал для государственных органов. Столк-

нувшись с беспрецедентными трудностями в деле обеспечения общественного здоровья, большинство стран по всему миру, в том числе и страны, входящие в Евросоюз, были вынуждены ввести жесткие ограничения в отношении основных прав и свобод человека, многие из которых применялись последний раз в ходе Второй мировой войны.

Хотя меры, принимаемые государствами-членами ЕС в целом схожи, конституционные рамки, в которых эти меры были приняты, различаются. Как уже говорилось выше, ряд государств, входящих в Евросоюз, в своих конституциях уже предусматривают возможность введения чрезвычайного положения, при возникновении угроз, носящих как внутренний, так и внешний характер (к таким государствам, например, относятся Франция, Германия, Польша, Венгрия). Однако ряд других государств (к ним прежде всего относятся Италия и Бельгия), таких положений в своих конституциях не содержат, поэтому режим чрезвычайной ситуации в этих странах вводится с помощью специальных норм, который сдвигает обычный баланс между различными ветвями власти в сторону прежде всего исполнительной власти.

Тем не менее, не смотря на экстраординарность возникшей угрозы, большинство стран ЕС сохранили определенный контроль со стороны парламента за применяемыми чрезвычайными мерами. Нами было проведено детальное исследование затронувшее законодательство крупнейших стран Евросоюза, однако в связи с обширностью данной темы, в рамках настоящей статьи, будет предложен обзор мер реагирования на пандемию Covid-19 только в Германии.

Хотя первоначально Конституция Германии 1949 г. (далее Основной закон), не содержала никаких норм, касающихся регламентации правового режима чрезвычайных ситуаций, учитывая ту роковую роль, которую подобные положения сыграли в истории Германии, в 1968 году в Основной закон были добавлены специальные нормы, чтобы дать федеральному правительству правовую базу для реагирования на кризисные состояния [1]. С тех пор в Основном законе проводится различие между внутренними и внешними чрезвычайными ситуациями.

Внешнее чрезвычайное положение охватывает два конкретных режима: "состояние напряженности", регулируемое статьей 80а Основного закона, и "состояние обороны", установленное статьей 115а Основного закона. Последнее может быть объявлено, если страна

подвергается военному нападению или сталкивается с неминуемой угрозой такого рода. Перед объявлением состояния обороны парламент может объявить состояние напряженности - этап, предшествующий состоянию обороны. Для активации любого из этих чрезвычайных режимов требуется большинство в две трети голосов, поданных в Бундестаге при кворуме в 50%. Объявление состояния обороны также должно быть одобрено Бундесратом. Ни один из внешних режимов чрезвычайного положения никогда еще не вводился в действие [2].

Однако в свете событий, связанных с распространением Covid-19, более актуальными представляются конституционные нормы о чрезвычайном внутреннем положении (статьи 35 и 91 Основного закона). Они могут быть введены в действие в случае природной катастрофы или другого вида серьезного бедствия, а также в ответ на событие, угрожающее общественной безопасности или демократическому порядку в Федерации или отдельных её землях. Хотя статьи 35 и 91 Основного закона не содержат прямого упоминания об эпидемическом сценарии, их формулировка не исключает их применения к вспышке нового заболевания. Интересно, что Бундестаг не участвует в объявлении внутренней чрезвычайной ситуации, решение об этом может быть принято Федеральным правительством самостоятельно. Внутреннее чрезвычайное положение наделяет федеральное правительство дополнительными полномочиями и временно приостанавливает строгое разделение полномочий между землями и федеральными органами власти (статья 35 Основного закона). Однако несмотря на то, что объявление внутренней чрезвычайной ситуации возможно по закону, немецкие политики не захотели использовать этот инструмент во время пандемии. Исторические соображения делают решение о применении чрезвычайных законов весьма противоречивым, а само объявление чрезвычайного положения рассматривается как крайняя мера. Доказанная эффективность введенных в 2020 г. ограничений вообще сделала использование внутреннего чрезвычайного положения маловероятным [3].

В отличие от некоторых других государств-членов ЕС, Германия не объявила чрезвычайное положение в масштабах страны для борьбы с пандемией [4]. Основным законодательным инструментом, используемым в стране в борьбе с Covid-19, явился Закон о защите от инфекций. Принятый в 2001 году, этот федеральный закон определя-

ет круг действий федерального правительства и правительств земель во время эпидемии и наделяет их различными средствами, предназначенными для предотвращения, контроля и борьбы с распространением заболеваний. На этой основе были введены различные ограничения, начиная от общенационального запрета на контакты при скоплении более двух человек, до принудительного закрытия учреждений по уходу за несовершеннолетними (параграф 33) и запрета на проведение массовых мероприятий или мирных собраний (параграф 28) после резкого роста числа случаев заражения новой болезнью по всей стране.

Первоначально предусматривалось, что эти ограничения будут действовать в течение двух недель, но впоследствии они были продлены до 19 апреля 2020 г. На протяжении всего процесса борьбы, правительства земель оставались главными ответственными лицами. В соответствии с системой разделения полномочий между землями и Федерацией, земли обладают исключительными полномочиями по исполнению федеральных законов, что подтверждается пунктом 32 Закона о защите от инфекций. Таким образом, меры, перечисленные в Законе о защите от инфекций, могут быть приняты только правительствами земель [6]. В равной степени правительства земель несут ответственность за управление постепенным снятием ограничений, которое началось после 19 апреля. Однако некоторые ограничения, например запрет на контакты или проведение собраний, оставался в силе до 3 мая, как было согласовано в компромиссе между правительствами земель.

В попытке усилить компетенцию федерального правительства во время пандемии, Бундестаг внес существенные поправки в Закон о защите от инфекций на пленарном заседании в середине марта [7]. Мартовские поправки позволяют Бундестагу объявлять "эпидемическую вспышку национального значения", наделяя Федеральное министерство здравоохранения дополнительными полномочиями, такими как право закупать медицинское оборудование для целей ухода, дезинфекции и исследований, а также право реорганизовывать размещение медицинского персонала на территории страны [8].

В дополнение к мерам, принятым в рамках Закона о защите от инфекций, некоторые земли объявили состояние катастрофы на региональном уровне. Например, министр внутренних дел Баварии объявил состояние катастрофы, что впоследствии привело к применению

Закона о защите от катастроф в Баварии. Этот особый режим позволяет Министерству внутренних дел Баварии координировать действия всех соответствующих органов власти на всей территории страны. Аналогичные положения содержатся и в законодательстве других земель, поскольку борьба со стихийными бедствиями относится к компетенции земель.

Вводимые правительством чрезвычайные меры, не остались без контроля со стороны парламента. 25 марта Бундестаг простым большинством голосов объявил, что распространение Covid-19 представляет собой эпидемию национального значения [7]. Основанием для такого решения послужили высокие показатели инфицирования по всей стране, острый риск нарушения работы национальной системы здравоохранения и динамичный рост эпидемии. Таким образом, парламент подтвердил, что федеральное правительство имеет право прибегнуть к мерам, перечисленным в пункте 5 Закона о защите от инфекций, до тех пор, пока Бундестаг не примет иного решения.

© Ляшенко Т.Т., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Vor 55 Jahren: Bundestag beschließt Notstandsgesetze // <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw21-kalenderblatt-notstandsgesetze-556672>
2. Notstandsgesetze: Wie der Staat in Krisenzeiten funktioniert // <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/parlamente/notstandsgesetze-wie-der-staat-in-krisenzeiten-funktioniert>
3. Wir sehen eine Verlangsamung // <https://www.tagesschau.de/inland/rki-pk-101.html>
4. Corona-Krise: Wie weit dürfen Grundrechtseinschränkungen gehen? // <https://www.bpb.de/themen/gesundheit/coronavirus/307395/corona-krise-wie-weit-duerfen-grundrechtseinschraenkungen-gehen/>
5. Coronavirus: What do the lockdowns mean in Europe? // <https://www.dw.com/en/coronavirus-what-are-the-lockdown-measures-across-europe/a-52905137>
6. Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany // <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-germany/>

7. Ja zu Gesetzen zum Bevöl-ke-rungs- und Sozialschutz und zu
Kran-ken-häu-tern //

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-infektionsschutz-688952>

8. Epidemien bekämpfen - schnell handeln //

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/epidemie-bund-kompetenzen-1733634>



Макарский Эдгар Хейрулахович,
*аспирант кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Правовое регулирование
административно-правовых режимов обеспечения
санитарно-эпидемиологического благополучия граждан**

Аннотация. *в статье рассматривается спектр вопросов, связанных с санитарно-эпидемиологическими режимами, их значимостью в условиях пандемии, а также проводится анализ норм законодательства в области охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Проводится оценка санитарно-эпидемиологических режимов в период пандемии коронавирусной инфекции, а также соотношение и разграничение таких режимов, как «повышенная готовность», «чрезвычайная ситуация» и «карантин».*

Ключевые слова: нормативные правовые акты, режим, административный режим, биологическая безопасность, covid-19, карантин, повышенная готовность, чрезвычайная ситуация.

Санитарно-эпидемиологическое законодательство в России, как и в любом государстве играет важнейшую роль и, пожалуй, является одним из основополагающих видов законодательства. Право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь закреплено в Конституции Российской Федерации (статья 41). Мероприятия по охране здоровья населения включают в себя реализацию мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Следует отметить, что в современных условиях здоровье населения Российской Федерации во многом определяется именно санитарно-эпидемиологическим благополучием и реальным обеспечением прав граждан на безопасную среду обитания и профилактику заболеваний.

Распространение вируса COVID-19 в начале 2020 года выявило проблему - отсутствие эффективных правовых механизмов, позволяющих предотвратить или минимизировать негативные последствия распространения инфекции, отсутствует опыт управленческой деятельности в подобных условиях. Органы государственной власти впервые столкнулись с подобной ситуацией и были вынуждены принимать беспрецедентные и срочные меры, направленные на снижение темпов распространения инфекции, вносить в ускоренном порядке соответствующие, порой противоречивые изменения в законодательство и правовые акты управления [1, с. 38].

События последних лет не только показали необходимость дальнейших теоретических исследований этих категорий, но и отчетливо обнаружили другие, в том числе прикладные проблемы. Основная из них – это подмена понятий при принятии решений, что делает эти решения неэффективными, часто ошибочными. В различных ситуациях вводятся такие режимы, которые не имеют никакого отношения к сложившимся обстоятельствам, ограничиваются права и свободы граждан в нарушение норм Конституции РФ и иных нормативных правовых актов. Стало очевидным, что современное законодательство не отвечает требованиям стройности и целостности, отсутствует системность административно-правовых режимов.

Понятия «административно-правовой режим», «специальный административно-правовой режим», «чрезвычайный административно-правовой режим», их сущность и содержание в современной юридической науке, в практике правового регулирования и применения вызывают в настоящее время немало дискуссий. Во многом эти дискуссии сводятся к проблемам введения конкретного режима в различных сложных ситуациях [2, с.12].

Понятие «режим» [3] в словаре С. И. Ожегова понимается как «условия деятельности, работы, существования чего-нибудь». В доктрине административного права «режимы» являются предметом изучения и исследования многих ученых, и характеризуются как специальный и крайне важный элемент российского правопорядка [4, с. 18]. Органы исполнительной власти в период распространения коронавирусной инфекции, приняли решение о введении на своих территориях режима повышенной готовности. В свою очередь ограничительные мероприятия в виде специального режима - карантина, указанного в Федеральном законе от 30.03.1999 г. «О санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения» [5], который регулируют введение различных ограничений в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний, введены не были. Карантин устанавливает особый режим хозяйственной и иной деятельности организаций, а также может ограничивать право передвижения граждан.

Рассматривая режим повышенной готовности, стоит отметить, что точное определение данного понятия не закреплено в нормативно-правовых актах, что усложняет процесс его анализа и вызывает широкие дискуссии среди исследователей и правоведов. По смыслу ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [6], режим повышенной готовности можно определить, как порядок организации деятельности органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами. Первоначально режим повышенной готовности был обращен к органам государственной власти и являлся некой предварительной переходной мерой к режиму чрезвычайной ситуации. Однако, 1 апреля 2020 года в ст. 19 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» внесли поправку и обязали граждан выполнять правила поведения при введении режима повышенной готовности. В числе этих правил перечислены: соблюдение общественного порядка, исполнение законных требований и указаний уполномоченных лиц, при необходимости использовать средства индивидуальной защиты.

Режим чрезвычайного положения, регулируемый Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» [7], является самым жестким по объему ограничений и порядку его введения. Данный режим вводится Указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Парламенту России. Он может быть введен в случаях, когда обстоятельства представляют угрозу жизни и безопасности граждан, включая эпидемии, и их устранение невозможно без применения чрезвычайных мер. Введение чрезвычайного положения предоставляет государству расширенные полномочия для борьбы с эпидемиями, в целях защиты жизни и здоровья граждан.

Некоторые страны для защиты жизни и здоровья населения от пандемии предприняли самые «жесткие» меры, введя у себя чрезвычайное положение. Россия не вводила режим чрезвычайного положения, а использовала уже существующий законодательный и институциональный потенциал для реагирования на пандемию COVID-19, что позволило быстро принять необходимые меры без необходимости введения чрезвычайного положения, которое было бы более жестким. Несмотря на то, что законодателю в определенной степени удалось заранее выстроить целостную систему нормативного обеспечения противодействия чрезвычайным ситуациям, распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 потребовало в ускоренном порядке внесения соответствующих изменений в базовый закон, регламентирующий отношения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также в ряд других нормативных правовых актов. Эти изменения включали в себя утверждение специальных мер по предотвращению распространения коронавируса, введение карантинных мер, ограничение передвижения и проведение массовых мероприятий, а также меры по оказанию помощи гражданам и бизнесу в условиях пандемии.

Внесение изменений в понятийный аппарат чрезвычайного законодательства привело к расширению определения «чрезвычайной ситуации» с учетом распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих [8]. Чрезвычайная ситуация определяется как обстановка на определенной территории, вызванная аварией, опасным природным явлением, катастрофой, распространением опасного заболевания, стихийным бедствием или иным явлением, которые могут привести к человеческим жертвам, ущербу здоровью или окружающей среде, а также к значительным материальным потерям и нарушению условий жизнедеятельности людей.

Правительство Российской Федерации получило дополнительные полномочия в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, имеет право принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории РФ или ее части в случае угрозы или возникновения федеральной, или межрегиональной чрезвычайной ситуации. Кроме того, Правительство вправе устанавливать обязательные для граждан и организаций правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Данные изменения обеспечивают

более широкий спектр действий для реагирования на различные виды чрезвычайных ситуаций, включая пандемии.

Правоведы отмечают, что введенные ограничения во время пандемии, направленные на остановку распространения коронавирусной инфекции, не являются незаконными [9]. Однако соблюдение принципа верховенства права требует, чтобы законодатель вводил любые ограничения в строгом соответствии с законодательством. Во исполнение норм, закрепленных в статье 27 Конституции Российской Федерации, действует Закон № 5242-1 от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [10]. Статья 8 данного закона утверждает строгий перечень случаев ограничения права на передвижение. В частности, ограничения на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности.

В то же время, применение различных ограничений в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний регулируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», закрепляющим введение специального режима - карантина. Но в условиях пандемии вместо введения режима карантина органы исполнительной власти приняли решение о введении на своих территориях режима повышенной готовности.

Таким образом, многие категории и понятия в настоящее время не определены нормативными правовыми актами, что усложняет процесс их анализа и вызывает острые дискуссии среди исследователей и правоведов. Однако большинство из них сходятся во мнении, что легитимность введенного режима именно в рамках эпидемиологической ситуации в период COVID-19 является спорным моментом.

© Макарский Э.Х., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. Дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.14, защищена 18.04.03 г. 284 с.

2. Старостин С.А. Чрезвычайное положение: монография. «Проспект», 2019. С. 12.
3. Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. Москва: Проспект, 2022. 112 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1978. С. 18.
5. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. 258 с.
6. Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ, 05.04.1999, №14, ст. 1650.
7. Федеральный закон от 21.12.1994 №68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ, 26.12.1994, №35, ст. 3648.
8. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, №23, ст. 2277.
9. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ, 06.04.20, №14 (ч. 1), ст. 2028.
10. Коновалов А.М. Законно ли введены режим повышенной готовности и последовавшие за ним ограничения прав и свобод на территориях субъектов Российской Федерации? // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 7. С. 32.
11. Закон №5242-1 от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.



Гоман Ольга Сергеевна,
*преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел
Омской академии МВД России*

**Дегрессия доступности гражданского оружия:
необходимость или избыточность регулирования**

Аннотация: В статье на основе анализа нормативных правовых актов, статистических данных и социальной обстановки исследована проблема искусственного уменьшения доступности гражданского оружия и предпринята попытка выработки предложений, направленных на совершенствование законодательства в сфере контроля за оборотом оружия.

Особое внимание обращено на ряд механизмов правового регулирования, способных уменьшить доступность гражданского оружия для нежелательных категорий лиц.

Ключевые слова: гражданское оружие, правовое регулирование, доступность оружия, избыточность регулирования, ужесточение контроля за оборотом оружия.

На современном этапе развития деятельность государства по регулированию контроля за оборотом гражданского оружия не перестает быть актуальной. Данный факт связан как с общим состоянием общества, ярко выраженным социальным напряжением, проведением специальной военной операции, так и с частными случаями массовых расстрелов в образовательных учреждениях и совершением иных насильственных преступлений с применением оружия.

Об актуальности заявленной темы также свидетельствует информация о состоянии преступности, опубликованная на официальном сайте МВД России. Так, количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, по сравнению с январем 2023 года возросло на 12,1% и составило 1,8 тыс. Также в январе выявлены факты незаконного приобретения, передачи, сбыта, хранения,

перевозки или ношения оружия, его основных частей, боеприпасов (+66,7%).

Указанные факты провоцируют активную правотворческую деятельность в сфере оборота оружия. За последние 10 лет в Федеральный закон «Об оружии» были внесены изменения 37 раз, из них за последние два года – шесть раз.

В кругах юридической общественности активно обсуждается необходимость, достаточность и избыточность данных процессов. С одной стороны, динамика позволяет судить о пластичности законодательства в указанной сфере и способности своевременно реагировать на окружающую действительность, с другой, – может указывать на нестабильность и поверхностность правовых норм.

При этом стабильность права в доктринальной литературе представлена как желаемое его свойство и качество, к которому необходимо стремиться в процессе формирования демократического, правового государства и гражданского общества [1].

Поступательное ужесточение контроля за оборотом гражданского оружия в России мы можем наблюдать с начала 2000-х годов и это связано с относительной стабилизацией общественно-политических отношений, усилением роли государства и его способностью своими силами обеспечить безопасность населения. Полагаем, что баланс находится в прямой зависимости между обеспеченностью общества оружием и возможностью (ресурсами) самого государства на определенном этапе исторического развития обеспечить охрану общественных интересов и защитить жизнь и здоровье людей.

Выдающийся ученый теоретик государства и права С.С. Алексеев отмечал, что «...каждое исторически конкретное общество объективно требует строго определенной меры социального регулирования, иначе неизбежны отрицательные последствия для социальной системы — ее неорганизованность или, наоборот, ее излишняя регламентация («заорганизованность»). Эта мера, выражающая объем и интенсивность социального регулирования, зависит от требований существующей общественной системы, от этапа развития общества, уровня его организованности. Такая мера тем значительней, чем сложнее общественные отношения, чем больше необходимость их согласованного и скоординированного развития... В то же время нужно видеть, что указанные процессы противоречивы: на известной ступени обособленные регулятивные средства и механизмы, все бо-

лее отчуждаясь от человека, могут стать самостоятельным и даже противостоящим людям фактором. Здесь обнаруживается еще одна зависимость: объем и интенсивность внешне обособленных регуляторов обратно пропорциональны степени развития в обществе начал саморегулирования...» [2]. В данном случае С.С. Алексеев говорит о социальном регулировании, однако, полагаем, указанная характеристика присуща и правовому регулированию, как одному из видов социального регулирования.

Исходя из сказанного, можно ли, перечисляя количество изменений, внесенных в нормативный правовой акт, а также запреты, установленные в законодательстве, утверждать об избыточности правового регулирования в сфере оборота оружия? Полагаем, что нет. Достаточность и избыточность в данном случае должны оцениваться в контексте исторического социального и правового развития общества.

В указанном аспекте интересны результаты опроса общественного мнения, проведенного спецпроектом «ФОМнибус» (fom.ru) в 2021 году, на тему «Отношение к запрету на свободную продажу огнестрельного оружия и к усилению контроля за его оборотом». Согласно опубликованным данным, 92% респондентов одобряют запрет на свободную продажу огнестрельного оружия в России. На вопрос «Достаточно ли строгие правила приобретения оружия?» 57% опрошенных заявили, что правила недостаточно строгие. Также 75% респондентов одобрили ужесточение требований законодательства в части выдачи медицинских заключений на право владения оружием только государственными и муниципальными клиниками, 74% – положительно высказались по вопросу повышения возраста владения оружием, с 18 до 21 года. При этом стоит отметить, что на вопрос «Как вы думаете, предложенный законопроект позволит или не позволит снизить число преступлений с применением оружия?» лишь 52% опрошенных уверены, что позволит.

Учитывая то, что опросом было охвачено 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов и заявленная статпогрешность не превышает 3,6%, можно утверждать, что население страны положительно принимает изменения в части ужесточения законодательства в сфере оборота оружия.

Из этого следует, что общество готово к трансформации нормативной правовой базы в сторону ужесточения запрещающих и обяза-

вающих норм. При этом поступательное изменение законодательства в данном случае должно восприниматься как оправданная необходимость и социальный запрос общества.

Отметим, что по данным Росгвардии (rosguard.gov.ru) уменьшение количества владельцев оружия с 4,3 млн в 2016 году до 3,7 млн в 2020 году и уменьшение количества единиц оружия с 6,6 млн в 2016 году до 6,5 млн в 2020 году очевидно.

Однако не стоит опрометчиво связывать данный факт исключительно с процессом дегрессии доступности гражданского оружия. Подчеркнем, что процедура получения оружия, также как и перечень документов, уже много лет остаются неизменными. Также как и сложности в получении лицензии на приобретение оружия законопослушному гражданину нет.

Необходимо обратить внимание на то, что уменьшение доступности оружия должно быть не самоцелью, а лишь возможным последствием детального регулирования и четкого применения уже имеющихся механизмов контроля за оборотом гражданского оружия. Не тоталитарным требованием государства, а логическим результатом социальных процессов, закрепленных в правовом поле.

Правовое регулирование оборота гражданского оружия осуществляется в том числе посредством реализации ряда административных процедур. Законодательно закрепленный сбалансированный комплекс лицензионно-разрешительных (выдача лицензии на приобретение оружия, получение разрешения на хранение и ношение оружия), регистрационных (постановка оружия на учет в подразделения Росгвардии) и контрольно-надзорных (проверка условий хранения по месту жительства, контроль за соблюдением правил перевозки, хранения и др.) процедур это полноценный ресурс, который сможет обеспечить безопасный оборот гражданского оружия на территории Российской Федерации.

Полагаем, что на настоящем этапе формирования законодательства в сфере оборота гражданского оружия нормы необходимо конкретизировать, а не создавать дополнительные административные преграды. Законодательный ресурс, созданный государством, в случае его детальной проработки позволит функционировать системе эффективно.

Обозначим некоторые из них. Так, например, в перечне документов, установленных для получения лицензии на право приобрете-

ния охотничьего огнестрельного гладкоствольного оружия, наряду с иными материалами, перечислены медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием, документы подтверждающие прохождение соответствующей подготовки, охотничий билет федерального образца.

При этом выдача охотбилета это абсолютно формальная процедура. В соответствии с приказом Минприроды России от 20.01.2011 г. № 13 «Об утверждении порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца» охотничий билет выдается дееспособным физическим лицам, не имеющим непогашенной и неснятой судимости за совершение умышленного преступления и ознакомившимся с требованиями охотничьего минимума. Предоставление данного документа обесценивается отсутствием смысла в процедуре его выдачи.

Здесь же необходимо упомянуть и о необходимости целеориентирования владельца оружия. Гражданское оружие в соответствии с требованиями законодательства должно использоваться только в целях самообороны, занятия спортом, охоты, культурных и образовательных целях. Типы оружия, которые относятся к тому или иному его виду, также установлены законом. Однако процедура, устанавливающая причину приобретения гражданского оружия конкретным лицом, отсутствует. Это способствует появлению таких владельцев охотничьего оружия, которые не имеют представления об охоте.

Также обстоят дела и с получением медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием. Согласно приказу Минздрава России от 26.11.2021 г. № 1104н осмотр врачом-психиатром и врачом-психиатром-наркологом сводится к набору формальных действий по выявлению внешних клинических признаков (например, сужение или расширение зрачков, сухость кожных покровов, исследование памяти, внимания, мышления и др.) и не содержит точного указания на техники глубокого диагностирования, а учитывая поточность и ограниченность времени приема, выявление потенциально опасных лиц становится практически невозможным.

Отдельного упоминания заслуживает порядок проведения проверки условий хранения оружия по месту жительства граждан. Действующим законодательством установлена периодичность осуществления мероприятий 1 раз в пять лет. Полагаем, что в данном случае говорить об эффективности данной процедуры не приходится. Изме-

нение системы проверок, создание прогрессивной системы, учитывающей законопослушное либо деликтоопасное поведение владельца, объективная необходимость.

Таким образом, на наш взгляд, необходимо не устанавливать новые запреты, а пересмотреть и детализировать порядок осуществления уже имеющихся механизмов.

Подводя итог, еще раз отметим, что дегрессия доступности гражданского оружия не может являться самоцелью правового регулирования. Однако проанализированные исторические и социальные процессы дают основания полагать, что доступность гражданского оружия снизится и данные обстоятельства будут связаны не с правовым профицитом, а с закономерным усилением правового регулирования в указанной сфере.

© Гоман О.С., 2024

Список литературы:

1. Литвинова С.Ф. Стабильность как оценочная категория качества права со стороны общества // Общество и право. – 2012. – №4 (41). – С. 38.
2. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С.32-33.



Яхонтов Роман Николаевич,
*доцент кафедры гражданского права
и гражданского процесса
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Отдельные аспекты выработки управленческих решений
в органах внутренних дел на основе криминологического
прогнозирования**

Аннотация: *противодействие преступности в любом её проявлении входит в перечень основных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Осуществление подобной функции возможно лишь в условиях оптимальной внутренней политики руководства, направленной на выработку наиболее эффективных и своевременных управленческих решений, позволяющих реализовать компетенции органов внутренних дел на высоком качественном уровне. Управленческая деятельность должна основываться помимо прочего на методах, позволяющих руководителям ОВД планировать, организовывать, обеспечивать реализацию и контроль за деятельностью подразделений в адекватном соответствии происходящим вокруг изменениям. Важным среди этого набора средств является криминологическое прогнозирование, позволяющее выработать наиболее эффективные управленческие методики.*

Ключевые слова: *преступность, органы внутренних дел, управление, предупреждение, прогнозирование, планирование, компетенция.*

Складывающаяся на современном временном этапе ситуация в политической, экономической, социальной и иных сферах жизнедеятельности Российской Федерации имеет достаточно многогранную характеристику. Не смотря на множество внешних и внутренних угроз, массу дестабилизирующих факторов, жизнь не стоит на месте

и поступательное развитие российского общества не прекращается. Россия как суверенное государство со своей особой миссией и национальными интересами переживает довольно сложный исторический период, что, не может не вызывать крайнюю озабоченность со стороны, прежде всего, ученых - правоведов. В соответствии с очевидными деструктивными внешними вызовами стабильности государства, его экономическим основам и социальной устроенности огромное значение имеет адаптация правоохранительных структур и их организационного построения под новые задачи, поставленные Президентом Российской Федерации. В целях сохранения национального единства, соблюдения приоритетов поступательного развития социума, государством создаются все необходимые условия и предпосылки для формирования в нём той внутренней устойчивости, которая во многом зависит от деятельности органов внутренних дел.

Формирование таких условий обеспечивает поддержку стабильности государственной власти, а также политического курса, направленного на планомерное, конструктивное улучшение жизни граждан и отстаивание национальных интересов. Процесс формирования гражданского общества и его институтов в новых условиях, безусловно, имеет ряд сложностей из-за очевидных факторов внешнего свойства, влияние которых снижает возможность использования созидательного потенциала наиболее активных слоев населения.

Наблюдаемая довольно сложная, зачастую неблагоприятная ситуация во многих социально значимых сферах логично влечет за собой возрастание антиобщественных явлений. Это не может не учитываться в специфике управления деятельностью правоохранительных структур.

Сегодня ни для кого не секрет, что Россия на протяжении многих десятилетий, находилась и находится за своеобразным политическим барьером, что с учетом агрессии со стороны многих государств декларируется открыто. Наличие такового можно объяснить спецификой административно-командной системы управления обществом, охватывавшей все сферы жизнедеятельности социума, включая каждого отдельно взятого человека; особыми целями государства, направленными на защиту национальных интересов жителей страны, что крайне не по душе многим лидерам других государств. Здесь следует особо отметить, что, несмотря на открытую в последнее время недружественность со стороны большинства западноевропейских и

американских государств, Российская Федерация все же полноценно интегрирована в мировое сообщество, представляя на мировой политической и экономической арене в качестве мощнейшего суверенного участника со своими особыми национальными интересами и миссией. При этом, по мнению наших политических оппонентов, Россия может находиться лишь на ролях стороннего наблюдателя при решении многих международных вопросов. На наш взгляд, это в корне не верно, поскольку противоречит национальным интересам, а также основам государственной и общественной жизни в Российской Федерации.

Органы внутренних дел как специфический социальный институт всегда чутко реагировали на любые изменения не только в государственном устройстве и политике, но и в частной жизни граждан. В связи с экономическими преобразованиями в стране проблема адаптации деятельности ОВД под запросы современного дня требует постоянного и непрекращающегося осмысления. Пересмотр и анализ прежних традиций, форм и методов их работы идет постоянно и системно[1].

Сфера профессиональной деятельности органов внутренних дел имеет, не смотря на свою обширность, вполне конкретные пределы, определяемые, прежде всего, компетенцией.

Логично, что область пристального интереса со стороны органов внутренних дел связана с, в основном, повышенной опасностью для внутренней безопасности государства и общественного правопорядка. Это и определяет наличие необходимых, нормативно предусмотренных мер обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в целях защиты и предупреждения от противоправных проявлений. Обеспечение должного уровня такой безопасности во многом определяет стабильность поступательного прогрессивного развития социально-экономической, культурной, политической и иных сфер жизни общества.

В связи с указанным, применение всего многообразия форм и методов противостояния преступности должно осуществляться исключительно на основе новейших методик планирования и совершенствования управленческой деятельности, выработки своевременных управленческих решений с целью пресечения и профилактики правонарушений и преступлений.

Нестабильная криминогенная обстановка, вызванная множеством факторов как внутреннего, так и внешнего свойства требует особого пристального анализа с целью выработки оптимальных решений для управления правоохранительной деятельностью. Здесь на помощь в необходимых случаях приходит криминологическое прогнозирование в совокупности со сбором статистических данных.

Общеизвестные проблемы, связанные с экономическими потрясениями, геополитическим воздействием со стороны политических и экономических оппонентов государства, материальная неустроенность, незаконная миграция, невозможность долгосрочного планирования, повышение уровня безработицы и многое другое, очевидно сказываются самым негативным образом на криминогенной обстановке. Напротив, улучшение положения в этих сферах способствует нивелированию преступных проявлений, что оказывает положительное влияние на уровень жизни как общества в целом, так и отдельных его членов.

Методики криминологического прогнозирования позволяют на основе статистических закономерностей негативных проявлений моделировать тенденции развития тех или иных негативных событий, что, в свою очередь, служит основой для выработки необходимых и своевременных управленческих решений в органах внутренних дел, позволяющих «действовать на опережение». Тем не менее, часто наблюдающееся несоответствие прогноза уровня преступности фактическому положению дел явно свидетельствует о всё еще имеющейся нестабильности, связанной с экономическими, демографическими, политическими и иными факторами.

Не смотря на желание видеть положительную динамику снижения уровня правонарушений и преступлений, объем неразрешенных проблем не всегда позволяет её констатировать. Лишь объективный взгляд на криминогенную обстановку в целом, позволит выработать стратегию формирования всего комплекса мер противодействия преступности, что позволит принимать соответствующие условиям управленческие решения.

Управленческие решения в условиях отсутствия объективных данных о преступности и детерминирующих её факторах явно обречены на провал. Поэтому эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел напрямую зависит от понимания

руководством ОВД процессов, непосредственно влияющих на преступность, ее уровень, структуру и динамику.

Выработка управленческих решений должна базироваться помимо прочего на необходимости учета краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов уровня преступности, а также факторов, способствующих её возрастанию или снижению.

Принятие административного стратегического решения при изменении оперативной обстановки, ломка традиций, изменение внутренней организационной политики в соответствии с запросами современного дня — все это и ещё многие и многие другие факторы требуют от руководителя органа внутренних дел быстрых и безошибочных реакций [2].

© Яхонтов Р.Н., 2024

Список литературы:

1. Яхонтов, Р. Н. Отдельные аспекты управления органами внутренних дел в условиях современных реалий// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 1127-1130.

2. Яхонтов Р. Н., Булавчик В. Г. О влиянии оперативной обстановки на выработку и реализацию административных и управленческих решений в подразделениях полиции// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях, Санкт-Петербург, 15 марта 2013 года. Том Часть 2. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2013. – С. 79-84.



Алешин Сергей Васильевич,
*доцент кафедры административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России*

К вопросу предупреждения правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений

Аннотация: *В статье рассматриваются различные меры по предотвращению семейных конфликтов, понятие семейно-бытовых отношений, особое внимание уделяется определению категорий субъектов правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, которые подлежат профилактическому воздействию.*

Ключевые слова: *полиция, профилактика правонарушений, семейно-бытовые конфликты, субъекты семейно-бытовых правонарушений, меры индивидуальной профилактики бытовых правонарушений.*

Полиция выполняет значимую роль в обеспечении безопасности и защите прав граждан путем предотвращения и пресечения нарушений в сфере семейных отношений. Общественная опасность правонарушений, совершаемых в сфере семейных отношений, проявляется не только в причинении вреда здоровью человека, но также в общем разрушении института семьи.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день понятие «семейно-бытовые отношения» не закрепляется ни одним нормативным правовым актом. Учеными предпринимаются отдельные попытки сформулировать данное понятие, которые основываются на действующем законодательстве, регулирующем рассматриваемую сферу правоотношений. В некоторых исследованиях прослеживается положительный эффект от декриминализации побоев. Отдельные авторы вносят предложения о включении семейно-бытового дебоширства в состав мелкого хулиганства. Некоторые предлагают создать отдельные подразделения, чьи задачи и функции будут направлены исключительно на предупреждение семейного насилия [1, с. 28].

Важно установить, кто является потенциальными нарушителями в сфере бытовых правонарушений. В большинстве случаев потерпевшей стороной выступают проживающие совместно члены семьи, с которыми проживает нарушитель. В современной жизни, особенно в городах, люди часто проживают в многоквартирных домах, что обуславливает постоянное взаимодействие с соседями. Регулярное общение также неизбежно для каждого человека в среде друзей или хорошо знакомых. В процессе постоянного и продолжительного взаимодействия этих групп граждан иногда возникают недопонимания и недовольства, которые со временем могут перерасти в небольшие конфликты, разногласия и словесные пререкания. Когда не удастся вернуть взаимоотношения в привычное русло или завершить их, небольшие разногласия обычно усиливаются, иногда достигая уровня правонарушений.

В контексте бытовых правонарушений редко бывает так, что неприязненные отношения сразу приводят к серьезным преступлениям, таким как издевательства, физическое насилие разной степени тяжести или даже убийства. Серьезность совершаемых правонарушений обычно зависит от многих факторов. Мелкие (административные) правонарушения постепенно переходят к более серьезным – преступлениям. Таким образом, можно сделать вывод, что «правонарушения в семейно-бытовой сфере обычно возникают в результате долгосрочных отношений между членами семьи, родственниками, близкими, друзьями и знакомыми» [2, с. 295].

В соответствии с ч. 1 ст. 2 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» основными направлениями деятельности полиции являются, в том числе, защита личности, общества и государства от противоправных посягательств, а также предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 12 данного закона, в обязанность полиции входит «выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, их устранение в пределах компетенции полиции; выявление лиц, намеревающихся совершить преступление, проведение индивидуальной профилактической работы с ними; участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; ведение пропаганды правовых знаний».

Профилактика правонарушений в семейно-бытовой сфере сотрудниками полиции наряду с указанным законом регулируется Фе-

деральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 17 данного закона государственными органами применяются десять форм профилактической работы, пять из которых активно используют сотрудники полиции в ходе профилактики правонарушений. Таковыми являются: профилактическая беседа; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор и объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

В нормативном правовом регулировании профилактического направления деятельности полиции отдельное место отводится подзаконному регулированию.

Особенностью приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» является то, что им одновременно утверждаются и Инструкция и Наставление. «Такая структура документа усложняет его реализацию, так как вызывает необходимость сопоставления положений Инструкции и Наставления, увеличивает количество отсылок между этими нормативно-правовыми актами. Но больший интерес вызывает изменение перечня категорий лиц, состоящих на профилактическом учете, а также изменение понятий, относящихся к индивидуально-профилактической работе с указанными лицами» [3, с. 137].

Практика показывает, что чаще всего правонарушения в семейно-бытовой сфере совершают лица, злоупотребляющие алкоголем, употребляющие наркотические средства, а также лица, освобожденные из мест лишения свободы.

Необходимо иметь в виду, что установить факт нахождения в состоянии опьянения возможно только при проведении соответствующего медицинского освидетельствования. При этом «если лицо привлекается к ответственности за административное правонарушение, напрямую не связанное с употреблением наркотиков либо алкогольной продукции, а также за такое правонарушение, где нахождение в состоянии опьянения является квалифицирующим признаком,

то медицинское освидетельствование, как правило, не проводится» [4, с. 73].

Крайне важно, чтобы меры, направленные на профилактику бытовых правонарушений, включали не только репрессивные меры, но также обеспечивали социальную помощь и поддержку тем лицам, которые в ней нуждаются. Такие меры могут включать в себя социальную адаптацию, поддержку в трудоустройстве, лечение от зависимостей и другие социальные и медицинские мероприятия [5, с. 291].

Период пандемии выявил серьезные недостатки в системе профилактики, о чем свидетельствуют статистические показатели преступности. Так, 2680 женщин погибли от домашнего насилия в РФ за 2020 и 2021 годы. Это составляет соответственно 70,9% и 71,1% от всех случаев убийств женщин в стране. Данные показатели свидетельствуют об отсутствии действенного плана профилактических мероприятий в семейно-бытовой сфере [6, с. 192].

Важно, чтобы меры по предотвращению нарушений, включая семейные конфликты, содержали разнообразные подходы. Одним из полезных инструментов в этом контексте может быть официальное предостережение, которое сообщает людям о недопустимости определенных действий. «Домашний дебошир» не намерен явно совершать преступления и не ожидает сопротивления со стороны жертвы. Исходя из этих психологических особенностей можно с уверенностью утверждать, что официальное предупреждение могло бы предотвратить его дальнейшие противоправные действия.

Для того чтобы официальное предостережение стало эффективным способом профилактики правонарушений, необходимо масштабно проводить информационную работу среди населения. Для того чтобы понимать и осознавать ответственность, граждане должны знать, что представляет собой это предупреждение, какие противоправные действия могут быть признаны нарушением, и какие последствия могут наступить.

Необходимо уделить особое внимание определению категории субъектов, которые подлежат профилактическому воздействию в сфере семейно-бытовых отношений. В настоящее время профилактический учет оформляется только для тех, кто совершил конкретные административные правонарушения или преступления в данной сфере. Однако данная область общественных отношений характеризуется высокой степенью скрытности таких правонарушений, многие из

которых остаются вне видимости правоохранительных органов. Необходимо разработать и закрепить иные основания для постановки граждан на профилактический учет, включая тех, кто совершает правонарушения в соответствии с законами регионов Российской Федерации. Это позволит не только снизить количество правонарушений, но и предотвратить более серьезные преступления, проистекающие из совершаемых семейно-бытовых нарушений.

© Алешин С.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Касий А.А. Компетенция полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений / В сб.: Исследования молодых ученых. – Казань, 2023. – С. 28-31.
2. Быстрова Ю.В. Основные направления предупреждения правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытового насилия органами внутренних дел // Право и государств: теория и практика. – 2023. – № 5. – С. 295-296.
3. Архипцев И.Н., Сарычев А.В., Маклакова О.Г. Профилактические работы участковыми уполномоченными полиции в семейно-бытовой сфере // Правовая парадигма. – 2022. – № 3. – С. 136-143.
4. Шульгин А.А. Профилактическая деятельность участкового уполномоченного полиции на административном участке по предупреждению семейно-бытовых конфликтов // Тенденция развития науки и образования. – 2022. – № 4. – С. 71-74.
5. Шевцов А.В., Березин А.Н. Организация проведения участковыми уполномоченными полиции индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете / В сб.: Актуальные вопросы формирования эффективной системы экономической безопасности государства. – М., 2021. – С. 289-294.
6. Каримова Г.Ю. Особенности предупреждения участковыми уполномоченными полиции правонарушений в семейно-бытовой сфере / В сб.: Актуальные вопросы применения норм административного права. – М., 2023. – С. 191-195.



Богачева Мария Валерьевна
*старший преподаватель кафедры
административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина*

**Административно-правовая характеристика
обмена информацией органов внутренних дел
с государственными органами**

Аннотация: *в статье анализируются законодательные основы информационного обмена, информационные ресурсы, базы и банки данных органов внутренних дел, информационное обеспечение МВД России.*

Ключевые слова: *информационный обмен, органы внутренних дел, базы и банки данных.*

Обмен информацией между российскими государственными органами, является одним из главных направлений развития цифрового общества в нашей стране. Межведомственное сотрудничество по информационному взаимодействию активно развивается и затрагивает фактически все направления деятельности государственного аппарата. Для организации и осуществления информационного обмена созданы информационные системы в министерствах, а также информационная инфраструктура Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и системы оказания государственных услуг.

Министерство внутренних дел Российской Федерации активно участвует в процессах информационного обмена. С одной стороны, такая ситуация сложилась исторически, в связи с тем, что основные правоохранительные информационные ресурсы накапливаются в МВД России и используются другими государственными органами. С другой стороны, большое количество полномочий органов внутрен-

них дел привело к тому, что в министерстве сконцентрированы триллионы записей по разным направлениям деятельности.

Оценивая информационные ресурсы, базы и банки данных органов внутренних дел в целях информационного обмена, можно подразделить их на четыре вида. К первому виду относятся сведения недоступные пользователям за пределами системы МВД России. Это информационные ресурсы преимущественно оперативно-розыскного характера, информация о защищаемых лицах и охраняемых объектах, а также аналогичная информация, относящаяся к государственной и служебной тайне. Кроме того, к информационным ресурсам первой группы относится внутренняя документация подразделений органов внутренних дел, например, паспорт участка участкового уполномоченного. Информационные ресурсы первого вида по объему превышают три остальные.

Ко второму виду информационных ресурсов органов внутренних дел, необходимо включить базы и банки данных, информация из которых доступна по запросу государственных органов, а в отдельных случаях организаций и физических лиц. Во-первых, это паспортно-регистрационная работа, в ходе которой каждый человек в нашей стране получает какой-то документ, например, паспорт, заграничный паспорт, вид на жительство и т.д., а в дальнейшем регистрируется по месту жительства, или по месту пребывания [1]. Во-вторых, это информация, накопленная в базах данных ФИС ГИБДД о регистрации транспортных средств, выдаче водительских удостоверений, состоявшихся дорожно-транспортных происшествиях и т.д. [2]. В-третьих, это информация о судимостях граждан, а также о совершенных ими административных правонарушениях. В-четвертых, это сведения о дактилоскопической и геномной регистрации граждан, а также другие экспертно-криминалистические данные. В-пятых, это статистические данные министерства, в том числе сведения о преступлениях, совершении административных правонарушений. Таким образом, объем информации, накопленной в базах и банках данных МВД России является одним из самых больших в стране.

Необходимо отметить, что информационные ресурсы органов внутренних дел являются базовыми для всех правоохранительных органов Российской Федерации. Именно в МВД России накапливается информация, которую используют в своей деятельности не только

Росгвардия, ФСБ России или Следственный комитет Российской Федерации, но и прокуратура России, судебная система всех уровней, таможенные органы. Информационный обмен с ними организован по принципу предоставления управлениям указанных ведомств в субъектах РФ автоматизированных рабочих мест, имеющих доступ в информационные ресурсы МВД России на основании договоров о взаимодействии. При отсутствии такого доступа, информация предоставляется сотрудниками информационных центров органов внутренних дел в регионах по запросу. Однако данный вариант информационного взаимодействия является гораздо более трудоемким и сложным.

Третий вид сведений МВД России, используемых для информационного обмена, формируется подразделениями министерства совместно с другими министерствами и ведомствами. Особенностью данной группы является то, что МВД России зачастую хранит «чужую» информацию и предоставляет ее в рамках межведомственного обмена или оказания государственных услуг.

В рамках информационного обмена МВД России взаимодействует практически со всеми министерствами и ведомствами по трем основным векторам. Первым вектором является, формирование на базе МВД России информационных баз и банков данных всероссийского масштаба совместно с другими министерствами. Преимущественно это сведения, относящиеся к экспертно-криминалистическим и статистическим информационным ресурсам органов внутренних дел. К экспертно-криминалистическим информационным ресурсам, формируемым совместно с другими министерствами и ведомствами, относятся дактилоскопические информационные ресурсы, информационные ресурсы геномной регистрации и информационные ресурсы о наркотических средствах и психотропных веществах.

Государственная дактилоскопическая регистрация подразделяется на добровольную и обязательную и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации». Формирование дактилоскопического массива осуществляется преимущественно МВД России на основании Положения, утвержденного совместным Приказом 12 министерств и ведомств, а также Главного управления специальных программ Президента РФ от 23 сентября 2020 г. Дактилоскопические информационные ресурсы

МВД России являются крупнейшей системой обработки биометрических персональных данных в нашей стране.

Государственная геномная регистрация также подразделяется на добровольную и обязательную, и функционирует в Российской Федерации на основании Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации». Порядок проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы установлен Постановлением Правительства РФ от 24 июня 2023 г. № 1027 «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации». Учет геномной информации, полученной при проведении государственной геномной регистрации, ведется МВД России [3]. Для автоматизации ведения учета информационных карт геномной информации создана Федеральная система генетической идентификации (Ксенон-2).

Сведения о деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также о культивировании растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, предоставляются различными ведомствами и организациями в МВД России. Кроме того, информационные ресурсы о наркотических средствах и психотропных веществах накапливаются в единой базе данных по химическому составу значительных изъятий (более 100 грамм) наркотических средств и психотропных веществ. Формирование единой базы данных осуществляется на основании информации, накапливаемой в результате осуществления деятельности ЭКП, а также информации, направляемой органами ФСБ России и ФТС России.

Статистические информационные ресурсы в настоящий момент представляют собой единую систему учета преступлений, формирование которой осуществляется разными правоохранительными ведомствами, а ведение и использование осуществляется МВД России и органами прокуратуры. Статистическая отчетность в органах внутренних дел, подразделяется на государственную и ведомственную, и накапливается информационными подразделениями. Статистические данные о состоянии преступности и результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, являются государ-

ственным информационным ресурсом и могут представляться по запросам юридических и физических лиц на безвозмездной основе и за плату.

Вторым вектором информационного обмена МВД России с государственными органами нашей страны, является обмен информацией в рамках системы Госуслуг и межведомственного электронного документооборота. В МВД России созданы специальные информационные ресурсы, административные механизмы и подразделения для оказания государственных услуг. Министерством предоставляются 35 государственных услуг, из них 5 государственных услуг – подразделениями Госавтоинспекции, 5 - ФКУ «ГИАЦ МВД России» и информационными центрами, 18 - подразделениями по вопросам миграции, 4 - подразделениями по контролю за оборотом наркотиков, 2 - ЭКЦ МВД России, а также 1 - по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации. Кроме того, 31 государственная услуга предоставляется на региональном уровне и 4 государственные услуги – на федеральном уровне.

Органы внутренних дел активно участвуют в системе межведомственного информационного взаимодействия, которая обеспечивает обмен информацией в рамках системы Госуслуг, на основании Постановления Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

Также органы внутренних дел активно участвуют в работе информационной системы обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, функционирующей на основании Постановления Правительства РФ от 17 февраля 2022 г. № 198. Взаимодействие в рамках межведомственного электронного документооборота с другими государственными органами осуществляется подразделениями МВД России с 2009 года [4].

Третьим вектором осуществления информационного обмена с государственными органами является осуществление двухсторонних или многосторонних обменов информацией, на основании которых осуществляется выполнение различных функций органов внутренних дел [5]. Указанные обмены информацией, осуществляются на основании соглашений или совместных приказов. Наиболее активный ин-

формационный обмен подразделениями министерства осуществляется с:

- Росгвардией - об оружии, зарегистрированном за гражданами и организациями, а также деятельности частных детективов и охранников;

- ФСИН России - об осужденных, лицах, обратившихся с ходатайствами по разным основаниям;

- ФНС России - о владельцах автотранспортных средств;

- Роскомнадзором - по вопросам пресечения правонарушений в сфере связи, Интернет, в том числе распространения экстремистских материалов, детской порнографии, пропаганды наркотиков, самоубийства.

Четвертый вид сведений МВД России, используемых для информационного обмена – это формируемые МВД России базы и банки данных в рамках международного информационного обмена. К ним относятся, осуществление информационного обмена в электронной форме с иностранными государствами, предусматривающего направление в отношении их граждан сведений, имеющих значение для обеспечения безопасности, в том числе в рамках предоставления иностранным гражданам государственных услуг, включая информацию о привлечении к уголовной и административной ответственности. Данный информационный обмен осуществляется через межгосударственный информационный банк сведений о преступности ведение которого возложено на МВД России и осуществляется в рамках СНГ на основании Соглашения об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью.

Кроме того, МВД России является ведомством, которое представляет нашу страну в Интерполе и через НЦБ Интерпола обеспечивает информационное взаимодействие всех правоохранительных ведомств страны с остальным миром.

Анализируя в целом рассмотрение такого вида информационной деятельности МВД России, как информационный обмен, можно констатировать следующее. Информационные базы и банки данных органов внутренних дел, можно условно разделить на четыре вида:

- не предоставляемые в рамках информационного обмена;
- предоставляемые по запросу государственных органов;

- формируемые совместно с другими государственными органами и предоставляемые в рамках международного информационного обмена.

Необходимо отметить, что информационные ресурсы органов внутренних дел являются основой для информационного обеспечения всех правоохранительных органов нашей страны. Причем информация предоставляется всем заинтересованным лицам или по запросу, или в других ведомствах, организуются автоматизированные рабочие места для прямого доступа в базы и банки данных МВД России.

Большое количество информационных ресурсов формируются подразделениями МВД России совместно с другими государственными органами, например, дактилоскопические или статистические информационные ресурсы. Кроме того, сведения, накопленные в информационных массивах МВД России, используются для оказания государственных услуг, осуществления межведомственного документооборота и исполнения поручений. Также, ведется информационный обмен между министерствами на двухсторонней основе.

Нельзя не отметить совершенно особое положение МВД России в рамках международного информационного обмена. Это обусловлено тем, что для стран СНГ МВД России является таким же источником информации, как и для всех правоохранительных органов нашей страны. Кроме того, МВД России осуществляет взаимодействие от имени нашего государства с Интерполом.

Таким образом, осуществления информационного обмена с другими государственными органами, а также организациями, физическими лицами и международными субъектами, является одним из основных направлений информационной деятельности МВД России [6].

© Богачева М.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: дисс. ... канд. юрид. наук: - Воронеж, 2019. - 253 с.
2. Прокопов М.С. Цифровизация предоставления государственных услуг ГИБДД // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 191-196.

3. Холопова Е.Н. Обязательная геномная регистрация и проблемы ее внедрения в России // Евразийский юридический журнал. 2018. № 12. С. 263-269.

4. Кудряшов Е.Ю. Перспективы развития и нормативное регулирование государственного электронного документооборота // Цифровые технологии и право. Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6-ти томах. Том 1. Под редакцией И.Р. Бегишева [и др.]. Казань, 2022. С. 181-192.

5. Карагодин А.В., Крупенникова К.К. Цифровизация отдельных полицейских функций // Проблемы экономики и юридической практики. 2022. № 3. Том 18. С. 179-183.

6. Кривоухов А.А. Перспективы Интернет-взаимодействия населения и органов власти в контексте развития информационного права // Коммуникология. 2019. № 4. Том 7. С. 117-121.



Варгасов Виталий Константинович
старший научный сотрудник 2 отдела НИЦ № 4
ФГКУ «ВНИИ МВД России»

**К вопросу об использовании материалов
оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств
по делам о правонарушениях экстремисткой направленности**

***Аннотация:** данная статья посвящена особенностям использования материалов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств по делам о правонарушениях экстремисткой направленности, с учетом профилактического значения административного законодательства и роли административной преюдиции в уголовном судопроизводстве.*

***Ключевые слова:** Оперативно-розыскная деятельность. Доказательства. Правонарушения экстремисткой направленности. Профилактика. Административная преюдиция.*

В последнее десятилетие в отечественном законодательстве отчетливо прослеживается тенденция к расширению перечня статей особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее по тексту – УК РФ), для привлечения к ответственности по которым необходимо наличие административной преюдиции. В частности, это касается преступлений экстремисткой направленности. Таким образом, профилактическая роль административной ответственности по отношению к уголовной все более возрастает. Кроме того, определенные виды административных правонарушений, сами по себе, имеют повышенную противоправность, то есть образуют существенную угрозу для охраняемых законом интересов личности, общества, государства. В данной связи повышается и роль оперативно-розыскной деятельности (далее по тексту ОРД), как способа противодействия подобным общественно-опасным явлениям. Одним из основных направлений ОРД является сбор, обобщение и анализ оперативно-значимой информации. В силу того, что в соответствии со ста-

твей 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее по тексту – ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности») данный вид деятельности осуществляется как гласно так и не гласно, должностное лицо, наделенное такими полномочиями, имеет возможность проводить оперативную работу не только от правонарушения к лицу, но и от лица к правонарушению. Данное обстоятельство существенно повышает профилактическое значение ОРД в его взаимосвязи с производством по делам об административных правонарушениях, особенно в условиях современного развития высоких технологий, когда в процессе мониторинга социальных сетей, возможно установить лицо склонное к совершению тех или иных правонарушений. Объясняется это тем, что вступая в различные общественные отношения, на которые не распространяется действие установленных правовыми актами правил поведения, люди руководствуются иными социальными нормами – политическими, моральными, культурными, социально-психологическими (общественное мнение, традиции, межличностные и межгрупповые взаимоотношения и др.)[1]. Переходя в ходе такого общения установленные законом границы, лицо, не будучи своевременно привлеченным к административной ответственности, оставаясь безнаказанным, сохраняя устойчивую антиобщественную установку, может в дальнейшем совершить преступление. В данной связи необходимо отметить, что в критериях оценки деятельности подразделений по борьбе с экстремизмом в органах внутренних дел административная практика оценивается как профилактика правонарушений, что представляется верным подходом, поскольку он учитывает современное развитие общественных отношений в данной области.

Однако, в настоящее время, в отечественном законодательстве существует ряд вопросов относительно использования материалов ОРД в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях. Прежде всего, само определение ОРД, содержащееся в статье 1 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», обозначает в качестве цели данного вида деятельности защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств. Кроме того, в статье 2 данного закона в качестве одной из задач ОРД указано выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие пре-

ступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Как видно из указанных положений, законодатель оперирует термином «преступность», что представляется несколько устаревшим подходом. Так, в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», а также основанных на нем ведомственных нормативных актах, в частности Приказе Министерства внутренних дел от 24 августа 2023 г. № 619 «О некоторых организационных вопросах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений», используется термин «правонарушение», под которым понимаются как преступления, так и административные правонарушения. Тем самым законодатель уходит от понятия «преступности» к более широкой категории – «правонарушаемость». Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 7 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», одним из оснований для производства оперативно-розыскных мероприятий (далее по тексту – ОРМ) являются ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В данной связи необходимо отметить, что такой признак как «противоправность», является общим, как для преступлений, так и для административных правонарушений, в связи с чем его более широкое применение может способствовать универсализации законодательства в данной области.

Важнейшим вопросом применительно к использованию материалов ОРД в качестве доказательств в административном процессе, является порядок их предоставления должностному лицу, уполномоченному проводить административное расследование. Так, Приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 года утверждена Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд (далее – Инструкция о порядке предоставления результатов ОРД). Вместе с тем, в настоящее время производство по ряду

дел об административных правонарушениях экстремисткой направленности вправе возбуждать прокурор. В частности дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.3.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее по тексту КоАП РФ) – возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства. Кроме того, Инструкция о порядке предоставления результатов ОРД, предусматривает предоставление материалов, при наличии в них достаточных данных, указывающих на признаки преступления, а не административного правонарушения. Разъяснения данного вопроса, в настоящее время, имеются только на уровне методических рекомендаций по расследованию отдельных категорий административных правонарушений. Так, согласно методическим рекомендациям Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Генеральная прокуратура РФ) «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел об административных правонарушениях указанной категории» (письмо Генеральной прокуратуры РФ от 16 февраля 2015 г. № 86-242-2014/Нд4167-15) в случаях, если результаты ОРД содержат данные, указывающие на признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица), соответствующая информация в объеме, определяемом руководителем оперативного подразделения, незамедлительно направляется прокурору для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении с соблюдением установленного законодательством порядка рассекречивания. В свою очередь ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает предоставление материалов ОРД прокурору только в порядке надзора (статья 12).

Также стоит отметить, что в отличие от Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в статье 89 которого установлены требования к результатам ОРД как к доказательствам, в главе 26 КоАП РФ материалы ОРД не упоминаются. В соответствии с частью 1 статьи 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические дан-

ные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. В соответствии с частью 2 ст. 26.2 КоАП РФ эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. Представляется, что в данном случае применима аналогия права, то есть материалы ОРД фактически возможно использовать в качестве доказательств, если они отвечают требованиям, установленным главой 26 КоАП РФ. Однако, на практике, в данном вопросе нередко встречаются проблемы. Так, в ходе судебного рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.3 КоАП РФ, судом было исключено из числа доказательств первоначальное объяснение лица, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, поскольку в ходе его получения, ему не были разъяснены положения статьи 25.1 КоАП РФ [2]. Представляется, что подобных процессуальных ситуаций, возможно избежать путем разъяснения оперативными работниками опрашиваемому лицу его прав, предусмотренных КоАП РФ, с целью последующего использования данных материалов в качестве доказательств по делу об административном правонарушении.

Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, можно сделать вывод, что в настоящее время в действующем законодательстве имеется ряд разночтений по вопросу использования материалов ОРД в качестве доказательств по делу об административном правонарушении, что может негативно сказаться на правоприменительной практике, особенно по делам о правонарушениях экстремисткой направленности. С учетом необходимости наличия административной преюдиции, для привлечения к ответственности лица по ряду статей УК РФ, указанные обстоятельства могут оказать негативное влияние на практическую реализацию принципа неотвратимости

наказания. В данной связи, позиция некоторых авторов, полагающих, что подобные противоречия следует разрешить на уровне Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, безусловно, заслуживает внимания [3].

© Варгасов В.К., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Цветков В.З. Психология оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 3 с.
2. Постановление Фурмановского городского суда Ивановской области от 27 мая 2019 года// СПС «КонсультантПлюс».
3. Пошелов П.В. особенности правоприменения по делам о правонарушениях экстремисткой направленности /Административное право и процесс, 2021, № 12//СПС «КонсультантПлюс».



Пахомкин Андрей Игоревич,
*адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России,
участковый уполномоченный УМВД России
по Калининскому району г. Санкт-Петербурга*

**Понятие жилого сектора в целях совершенствования мер
по административному регулированию содержания животных**

Аннотация: *уровень урбанизации в Российской Федерации за последнее десятилетие значительно возрос, в связи с чем может увеличиться и количество правонарушений, совершаемых в городских условиях. В данных условиях, особое внимание необходимо уделить профилактике и пресечению административных правонарушений, связанных с нарушением норм содержания животных в жилом секторе. В последние годы законодателем была проделана значительная работа в данном направлении, однако, многие существенные понятия, такие как жилой сектор, на данный момент недостаточно проработаны и не нашли своего отражения в действующем законодательстве, что, в свою очередь, может отрицательно сказаться на эффективности применения правовых норм, связанных с данным понятием.*

Ключевые слова: *жилой сектор, административное регулирование, административная ответственность, органы внутренних дел, обращение с животными.*

В искусственной среде обитания человек создает на протяжении длительного времени условия, комфортные для своей собственной жизнедеятельности. В городских условиях среды обитания человек более стеснен другими людьми, обязанностями соблюдать права соседей. Особенно это актуально в сфере городской многоэтажной застройки. Российская Федерация относится к числу государств с высоким уровнем урбанизации. Согласно официальной информации, приведенной Федеральной службой государственной статистики, до-

ля городского населения России на январь 2023 года составляет 74,9 % от общего числа жителей России. Примечательным является так же и тот факт, что за последние 6 лет данный показатель неуклонно растет¹.

В условиях многоэтажного массива как среды проживания продолжает быть актуальной проблема правового регулирования содержания животных. При этом, отдельного внимания заслуживает явление содержания домашних животных, значительно распространенное на территории России. Результаты проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения социологического опроса, показывают, что Россия является одной из стран с наибольшим количеством семей, в которых проживают домашние питомцы². Шестьдесят восемь процентов россиян заявляют, что в их семье есть домашние животные, при этом наиболее популярны кошки и собаки.

Однако при рассмотрении отдельных аспектов теоретико-правового состояния разработанности сферы содержания и обращения человека с животными, и связанными с ними вопросы безопасности и соблюдения прав других граждан, как правило, соседей, становится ясным то, что место содержания животных в условиях среды обитания человека невозможно выразить через давно принятые и используемые в правовом и практическом обороте понятия как «жилище», «квартира», «дом», «многоквартирный дом», «частный сектор», и другие. Подобные понятия отражают различные места проживания человека, не включая в себя общественные места, несоблюдение правил содержания животных в которых, может повлечь нарушение прав проживающих по соседству граждан.

В действующем законодательстве не представлена такая правовая категория, которая включала бы в себя совокупность различных мест, как частных, так и общего пользования, на территории которых отдельные виды правонарушений имеет более значительную общественную опасность, так как влекут отрицательные последствия для широкого круга проживающих в непосредственной близости граждан. Особенно актуальной проблема выработки обобщенного понятия места содержания человеком животного как домашнего, так и не домашнего, но прирученного человеком, представляется для органов

¹ URL: <https://showdata.gks.ru/report/278932/>

² URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiya-strana-kotov>

внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ), которые реагируют на обращения граждан, наблюдающих, либо сталкивающихся с нарушениями норм содержания животных и совершения административных правонарушений. Используя достаточно узкоспециализированные понятия, закрепленные в действующем законодательстве, невозможно грамотно выразить объективную сторону правонарушений, связанных с нарушением правил содержания животных, если эти правонарушения влекут за собой нарушения прав широкого круга проживающих по соседству граждан.

Учитывая значительное распространение домашних животных в России, недостаточное административное регулирование их содержания в жилом секторе несет значительную общественную опасность, как для самих животных, так и для посторонних лиц, страдающих от недобросовестного содержания животных их хозяевами. В данном случае, характерен пример, произошедший в Московской области. Овчарка, которую хозяин выгуливал без поводка и намордника, напала на 13-летнюю девочку¹. Предотвращение возникновения подобных ситуаций возможно только путем административного регулирования содержания животных, особое внимание при этом уделяя жилому сектору.

Для того, чтобы сформулировать понятие жилого сектора, необходимо рассмотреть связанные с ним понятия, нашедшие отражение в действующем законодательстве. Подробнее остановится на определении жилища.

В Жилищном кодексе Российской Федерации закреплено определение жилого помещения. Им признаётся «изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)»². Однако, понятия жилого помещения и жилища не являются тождественными. Прямо указывает на это определение жилища, закрепленное в Уголовном кодексе Российской Федерации: «Жилище - индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от

¹ URL: <https://rg.ru/2022/09/18/reg-cfo/v-podmoskove-ovcharka-napala-na-devochku-podrostka.html?ysclid=lrxbn8yspa617595772>

² Пункт. 2 ст. 15 «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 12.12.2023)

формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания.»¹.

Таким образом, понятие жилища, представленное в уголовном праве, является более широким, нежели понятие жилого помещения, закрепленное в Жилищном кодексе, так как в уголовном праве жилищем являются не только специально предназначенные для этого помещения, но и по своей сути, абсолютно любые помещения, используемые для временного проживания, за исключением купе поездов и кают кораблей. При этом жилищем так же могут являться как помещения, примыкающие к жилому дому, так и различные отдельно стоящие постройки, такие как баня, кладовая, сарай, и так далее.

Стоит отметить, что в административном праве понятия жилища и жилого помещения не закреплены, однако административно – правовой режим жилого помещения является значимой категорией, нашедшей свое отражения во многих научно – исследовательских работах. По мнению Карпухина Д.В., административно-правовой режим жилого помещения характеризует, в первую очередь, то, что «доминирующими правовыми средствами административно-правового режима жилого помещения выступают позитивные обязанности, предполагающие активное участие субъектов жилищных правоотношений в исполнении нормативных предписаний».[1,с. 22-26] Данное мнение, основанное на норме Конституции о неприкосновенности жилища, указывает в том числе и на сложность применения мер административного принуждения к лицам, совершающим правонарушения в жилых помещениях.

Несмотря на отсутствие в действующем законодательстве понятия жилого сектора, оно было сформулировано решением коллегии МВД России № 3 от 29 мая 2012 года, в соответствии с которым к жилому сектору относится «территория многоквартирных домов, находящаяся в ведении товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно – строительных и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций, а так же террито-

¹ Пункт. 10 ст. 5 «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2023)

рия частных домовладений»¹. К жилому сектору не относятся места, территории и объекты, в пределах которых расположены промышленные предприятия, объекты торговли, места массового пребывания людей (улицы, парки, скверы, площади, объекты инфраструктуры (дома быта, образовательные организации, спортивные объекты, учреждения культуры, объекты транспорта), в пределах которых сложились производственные, досугово-бытовые и иные общественные отношения, не относящиеся к семейно-бытовым и коммунально-бытовым отношениям². Данные определения не лишены недостатков, связанных в первую очередь, со сложностью в формировании полного списка территорий и помещений, относящихся к жилому сектору. К примеру, остается не ясной позиция относительно принадлежности детских площадок к жилому сектору, на наш взгляд, безусловно, к нему относящихся.

Рассмотрев позицию Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка МВД России, можно сделать вывод, что понятие жилого сектора тесно связано не только с понятием жилища, но и с понятием общественного места. Общественное место — это территория, пространство или помещение, свободное для доступа и использования неопределенным кругом лиц. Исходя из данного определения, можно сделать вывод, что к жилому сектору относятся не только помещения многоквартирных домов и территории частных домовладений, но и общественные места, связанные с семейными и коммунально – бытовыми правоотношениями, прилегающие к строениям, используемым гражданами для проживания. При этом, к жилому сектору не относятся многие общественные места, являющиеся таковыми в соответствии с КоАП РФ.

Само понятие жилого сектора нашло свое отражение во многих научных трудах. Так, по мнению Коркина А.В., «Жилой сектор – это часть территории муниципального образования, включающая территории многоквартирных домов, находящихся в ведении товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций, а также территории частных домовладений, располо-

¹ Приказ МВД России от 09.06.2012 г. «Об объявлении решения коллегии МВД России»// СПС Консультант Плюс: Нормативно – правовые акты МВД России»

² Письмо ГУОООП МВД России от 10 марта 2015 г. № 12/ 1093 «О направлении методических рекомендаций».

женных как в муниципальных образованиях, так и за их пределами.» [2, с. 2-7]. Не менее подробно формулировку жилого сектора описывает Артемьев Н.В. «Жилой сектор – это формально определенная часть территории муниципального образования, включающая часть территории размещения многоквартирных домов различных форм собственности и способов управления, территории частных домовладений, расположенных как в муниципальных образованиях, так и за их пределами, включая садовые земельные участки, на которых расположены здания, сведения о которых размещены в ЕГРН с назначением «жилое», «жилое строение», в случаях проживания в них хотя бы одного гражданина на условиях постоянной регистрации» [3, с.116-122].

Данные определения весьма полно отражают суть категории жилого сектора, однако не совсем применимы к теме данного научного исследования. На основании приведенных нормативных документов, можно сформулировать понятие жилого сектора следующим образом. Жилой сектор — это совокупность всех помещений многоквартирных жилых домов, частных домовладений, используемых в качестве жилища, территорий и общественных мест, располагающихся в непосредственной близости от жилых помещений и используемых как в повседневных бытовых взаимоотношениях, а так и в рекреационных целях, за исключением помещений и территорий, имеющих коммерческое назначение.

По нашему мнению, определенное значение имеет включение в категорию жилого сектора различных общественных мест, используемых гражданами прилегающих домов в своих повседневных делах, не связанных с деловой активностью, например, детских площадок, специально оборудованных зон для выгула собак, а так же внутриквартальных территорий и скверов, расположенных в непосредственной близости к жилой застройке. Такие зоны, как правило, используются жителями близлежащих жилых помещений на регулярной основе, а в правонарушениях, совершаемых в подобных общественных местах, и потерпевшей стороной, и правонарушителями зачастую являются граждане, проживающие в непосредственной близости друг от друга, что в свою очередь указывает на то, что территории, соответствующие вышеописанным признакам, являются частью жилого сектора. Таким образом, важно рассматривать категорию жи-

лой сектор именно как совокупность зданий и территорий, на которой могут взаимодействовать граждане, связанные между собой конкретным районом проживания.

© Пахомкин А.И., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Карпухин, Д. В. Административно-правовой режим жилого помещения и филищного фонда Российской Федерации / Д. В. Карпухин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 8(8). – С. 22-26. – EDN TAFQDB.
2. Коркин, А. В. Актуальные вопросы профилактики правонарушений в жилом секторе / А. В. Коркин // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 2-7. – EDN VBXUWR.
3. Артемьев, Н. В. К вопросу о жилом секторе / Н. В. Артемьев // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. – 2019. – № 4(22). – С. 116-122. – EDN VCMQNO.



Габдуллина Алия Расилевна,
*преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России*

Некоторые вопросы осуществления административного надзора сотрудниками органов внутренних дел

Аннотация: *в статье рассматриваются некоторые проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники правоохранительных органов при осуществлении административного надзора. Подчеркивается необходимость именно системного воспитательного и профилактического воздействия на поднадзорных лиц, а не применения карательных мер. Автор делает акцент на том, что осуществление административного надзора носит принудительный характер, однако, важно помнить, что главным принципом «принуждающего» управления является законность.*

Ключевые слова: *органы внутренних дел, административный надзор, ограничения, погашение судимости, поднадзорное лицо.*

Наиболее эффективным средством борьбы с рецидивной преступностью, предупреждения и предотвращения правонарушений и преступлений ранее судимыми лицами является административный надзор за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы. Большое значение в реализации применения мер административного надзора отведено органам внутренних дел, прежде всего, потому, что административный надзор в качестве своего предмета защиты определяет – общественный порядок и общественную безопасность. Однако, приходится констатировать, что работа сотрудников полиции в данном направлении не всегда находится на высоком уровне, сотрудники не реализуют в полной мере круг полномочий, которыми они наделены, что отрицательно влияет на изменение оперативной обстановки на территории города, района. Также при осуществлении административного надзора нередко у самих сотрудников полиции воз-

никает ряд вопросов, что обуславливает актуальность рассматриваемой темы.

С принятием в 2011 году ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» [1] тема осуществления административного надзора в РФ получила свою актуальность. Сегодня уголовная политика и деятельность правоохранительных органов в целом ориентирована на совершенствование права согласно международным стандартам. В современном обществе неоднократно поднимаются на обсуждение вопросы защищённости населения от противоправных деяний, вопросы адаптации лиц, ранее отбывавших наказание в местах лишения свободы. В условиях постоянного роста количества рецидивных преступных деяний актуальным остаётся вопрос разработке эффективных приёмов борьбы с данным негативным явлением. Именно таким, эффективным приёмом и является административный надзор полиции.

Для понимания надзорной функции полиции, первоначально, необходимо раскрыть значение понятия «надзор». Так, толковый словарь В.И. Даля [2] определяет, что «надзирать-присмотр; насматривать, наблюдать, поглядывать над чем-либо». Также С.И. Ожегов [3] отмечает, что «надзор-орган, группа лиц, предназначенная для наблюдения за кем или чем-либо, а также за соблюдением определённых правил». Большой энциклопедический словарь данное понятие трактует, как «одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности».

Изучив трактовки понятий, содержащихся в словарях можно сделать вывод, что на надзор – деятельность определённых лиц, направленная на контроль за соблюдением лицами, специальных правил. Вместе с этим, административный надзор является функцией специализированных органов и должностных лиц, по постоянному наблюдению за чётким и неукоснительным соблюдением требований законодательства.

В реализации административного надзора полиция играет большое значение, однако, первоначальная роль принадлежит участковому уполномоченному полиции.

От профессионализма участкового уполномоченного полиции зависит то, как сможет приспособиться ранее освобождённое из мест лишения свободы лицо к жизни в обществе. Для положительных результатов данного процесса участковый уполномоченный полиции

должен создать такие условия для данного лица в которых он бы мог сформировать положительные установки в своём поведении, мог бы реализовать свои трудовые возможности и организовать досуг, в частности, необходимо исключить общение поднадзорного с лицами склонными к преступной и иной антиобщественной деятельности.

Работа участкового уполномоченного полиции на административном участке должна, прежде всего, отвечать основным принципам административного процесса – это защита жизни и здоровья граждан, обеспечение их прав и свобод, законности, гласности принимаемых решений, обоснованности предъявления вины, своевременности принятия решений направленных на предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений и иные противоправных посягательств.

Таким образом, в процессе реализации положений административного надзора участковому уполномоченному полиции необходимо:

- отражать сведения о лице, находящемся под административным надзором в специальной базе данных, содержащей сведения конкретного административного участка;

- вести постоянный контроль за поведением поднадзорных лиц, о чём ежемесячно рапортом докладывает начальнику территориального органа ОВД РФ;

- проводить с поднадзорными лицами работу по индивидуальной профилактике противоправного поведения и недопущении рецидивного преступного деяния, в процессе такой работы УУП получает от поднадзорных лиц устные и письменные объяснения. В ходе проведения работы с поднадзорным лицом, полученная информация вносится в анкеты и специальные листы учёта профилактических мероприятий;

- получать информацию о личности поднадзорного с места его работы и места жительства, запрашивает характеристики;

- знакомиться с маршрутным листом поднадзорного лица, при необходимости вносит в него данные, отражает в них сведения о прибытии и приобщает к административному материалу;

- докладывать начальнику ОМВД России о неприбытии на место или о убытии с места жительства (пребывания) лица, находящегося под административным надзором при необходимости и наличии таковой возможности, принимает меры по установлению места нахождения поднадзорного лица;

- производить задержание и доставку в территориальные органы лиц, самовольно покинувших место жительства или не явившихся в территориальный отдел полиции, при установлении в их действиях цели уклонения от административного надзора;

- осуществлять проверку поднадзорного не менее одного раза в месяц, в период времени, установленный судом как время, в которое данное лицо должно находиться по месту жительства (пребывания);

- по результатам проверки составлять акт проверки по месту жительства лица, находящегося под административным надзором. При нахождении поднадзорного лица на момент проверки по месту жительства (пребывания) он знакомится с актом проверки лично;

- собирать сведения о лице, не выполняющем ограничения административного надзора;

- взаимодействовать с другими службами и подразделениями полиции относительно предупреждения противоправного поведения лиц, к которым применяется административный надзор.

ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» в ст. 12 содержит полномочия сотрудников полиции в части реализации административного надзора, следовательно, и регламентирует правовое положение участкового уполномоченного полиции в данной области. Согласно указанной выше норме УУП, имеет право:

1) знакомить поднадзорного с его правами и обязанностями, уведомлять об ответственности за несоблюдение установленных ограничений;

2) знать всех лиц, проживающих на административном участке и находящихся под административным надзором и осуществлять контроль за ними;

3) осуществлять наблюдение за соблюдением поднадзорными ограничений суда;

4) ежемесячно проводить с лицом индивидуальную профилактическую беседу, направленную на недопущение рецидива преступления;

5) принимать меры к установлению места нахождения поднадзорного, не прибывшего из мест лишения свободы к месту проживания в определённое время или не выполняющего ограничение в виде запрета выезда на другую территорию совместно с другими подразделениями внутренних дел;

6) вносить суду рекомендации на предмет применения к конкретному лицу административного надзора;

7) сообщать лицу о прекращении действия административного надзора в письменном виде;

8) направлять запросы в организации, являющиеся местом осуществления трудовой деятельности поднадзорным лицом;

9) осуществлять вызов лица для получения объяснений о исполнении или неисполнении ограничений, предусмотренных административным надзором;

10) проверять наличие поднадзорного лица в месте жительства или пребывания в период времени, когда ему запрещено находиться вне данных помещений.

Вместе с этим, выезд указанной категории лиц за пределы территории, определённые судом, может быть разрешён, а также проживать вне определённого жилого помещения, но при наличии определённых условий в виде:

1) наступления смерти или тяжёлой болезни близкого родственника;

2) при условии обязательного получения поднадзорным лицом медицинской помощи, которая не может быть оказана на территории его проживания;

3) стихийное бедствие, препятствующее его проживанию на территории, определённой судом;

4) обучение лица, которое не может быть дано ему на территории его проживания;

5) прохождение вступительных экзаменов при поступлении на обучение в образовательную организацию;

6) при необходимости решения проблемы с приёмом на работу.

В завершение данного вопроса необходимо отметить, что от деятельности участкового уполномоченного полиции зависит эффективность применения института административного надзора, как элемент борьбы с противоправным поведением лиц, наиболее склонных к отклоняющемуся поведению. Вместе с этим, деятельность участкового уполномоченного полиции имеет большое значение в осуществлении административного надзора, за определённой категорией лиц, это прежде всего проведение им профилактической работы с поднадзорными лицами, осуществление проверки по месту житель-

ства в ночное и дневное время, контроль за данными лицами, за соблюдением этими лицами установленных судом ограничений.

© Габдуллина А.Р., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 25.12.2023) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Даль В.И. Толковый словарь. Текст: электронный [сайт]. URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 01.02.2024).

3. Ожегов С.И. Толковый словарь. СПб.: Питер. 2019. Текст: электронный [сайт]. URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 01.02.2024).

4. Романюта Т. Ю. Проблемы реализации административного надзора, осуществляемого полицией, и возможные направления его совершенствования / Т. Ю. Романюта. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2024. — № 2 (501). — С. 255-257. 01.02.2024).



Сотникова Юлия Васильевна,
адъюнкт адъюнктуры
Санкт-Петербургского университета МВД России

**О взаимодействии подразделений полиции на водном транспорте
с Государственной инспекцией по маломерным судам
МЧС России**

Аннотация: *в статье автор рассматривает деятельность полиции на водном транспорте при взаимодействии с Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России, а также правовой характер применения мер административно-процессуального обеспечения сотрудниками полиции на водном транспорте.*

Ключевые слова: *полиция, водный транспорт, административная юрисдикция, взаимодействие, административное правонарушение, меры обеспечения, функции полиции.*

Водный транспорт России как отрасль хозяйства занимает определенное место в экономической системе страны. Он включает в себя различные сегменты, такие как грузовые и пассажирские перевозки, туризм, рыболовство и даже оборонные цели. С его помощью осуществляются международные, хозяйственные, деловые, и другие связи, как между различными субъектами Российской Федерации, так и с иностранными государствами. Водный транспорт России представляет собой сложный хозяйственный комплекс, что обусловлено значительной протяженностью судоходных водных путей России, более 101 тыс. километров, а его водная сеть включает более 700 гидротехнических сооружений: судоходные шлюзы, насосные станции, плотины, дамбы и водосбросы. В целях нормального функционирования водного транспорта огромное значение отводится ее портовой инфраструктуре, которая должна отвечать требованиям безопасности, а также поддерживаться надлежащее состояние общественного порядка на ней.

Органы внутренних дел (далее - ОВД) являются органом исполнительной власти, чья деятельность непосредственно направлена на обеспечение охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Так, в подп. 5 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») указано, что полиция обязана обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок в морских и речных портах и др.

Органы внутренних дел на водном транспорте, выступая в качестве одного из структурных подразделений МВД России, в процессе осуществления собственных полномочий и при обнаружении признаков административных правонарушений осуществляют взаимодействие с органами рыбоохраны, природоохранительными организациями, а также с подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам.

Важной функцией полиции на водном транспорте является содействие бассейновым и районным подразделениям Инспекции по маломерным судам в осуществлении надзора за правильным использованием поднадзорными судами на реках, водохранилищах, других водоемах и во внутренних морских и территориальных водах Российской Федерации, базами (сооружениями) для их стоянок в целях обеспечения безопасности плавания этих судов, укрепления общественного порядка на водоемах, а также охраны окружающей среды.

Взаимодействие, выступая в качестве одной из функций управленческой деятельности, обеспечивает разделение труда и согласованность действий, что позволяет экономить силы, средства и время. С помощью взаимодействия реализуются задачи, которые либо вообще не представляется возможным решить разрозненными, разобщенными действиями, либо будет это сделать довольно затруднительно. Подобного рода функция характерна и для деятельности органов внутренних дел, в части реализации возложенных на них задач, в том числе и по вопросам противодействия административным правонарушениям, совершаемым в сфере деятельности водного транспорта.

С учетом того, что значительная роль подразделений полиции на водном транспорте отводится борьбе с административными правонарушениями, совершаемыми на водном транспорте, представляется целесообразным рассмотреть проблемные вопросы реализации ими

полномочий в сфере административно-юрисдикционной деятельности.

Так, в действующем КоАП РФ административным правонарушениям, совершаемым на водном транспорте посвящены статьи 11.6 - 11.13. Согласно ведомственным статистическим данным, которые не были официально опубликованы, в 2022 году к административной ответственности по ст. 11.9 КоАП РФ привлечено 25 правонарушителей (в УТ МВД России по СЗФО – 19, в УТ МВД России по ПФО – 3, в УТ МВД России по ЦФО, в УТ МВД России по СКФО и УТ МВД России СФО по 1), с назначением административного наказания в виде штрафа размере 1 500 руб.

Из перечисленного перечня составов административных правонарушений, совершаемых на водном транспорте, непосредственно к подведомственности ОВДТ относится только лишь ст. 11.9. КоАП РФ «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения». При этом рассматривать данное дело и принимать по нему решение, уполномочены не только должностные лица полиции, но и соответствующие должностные лица Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России.

По своей сути, состав правонарушения, предусмотренного ст. 11.9 КоАП РФ, относится к латентному правонарушению, поскольку сотрудникам полиции сложно, не остановив плавательное средство, определить, находится ли судоводитель в состоянии алкогольного опьянения. В свою очередь, как показывает практика, остановка плавательного средства может производиться в ограниченных случаях: либо для пресечения очевидного правонарушения, либо на основании поступившей и зарегистрированной информации о совершающемся правонарушении (преступлении) [1, с.49].

Однако, при нарушениях, предусмотренных ст. 11.9 КоАП РФ, должностным лицом ГИМС МЧС России судоводитель или лицо, управляющее судном, отстраняется от управления им, а судно в случае необходимости задерживается до устранения причины задержания (ст. 27.13 КоАП РФ) и направляется на хранение на специальную стоянку. О применении подобной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или составляется протокол о задержании, включающий, в случае помещения судна на спецстоянку, перечень находящегося на нем имуще-

ства. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена данная мера, а при помещении судна на спецстоянку - также лицу, ответственному за хранение судна на этой стоянке [2].

Названная принудительная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется должностными лицами ГИМС, как правило, совместно с представителями органов внутренних дел (ОВД); в необходимых случаях должностное лицо ГИМС вправе обратиться к должностным лицам ОВД с ходатайством о задержании лица (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, поскольку государственные инспектора по маломерным судам (ГИМС) не имеют права применить к правонарушителю физическую силу и специальные средства. Однако, в случае невыполнения законных требований инспекторов ГИМС, последние вправе обратиться за оказанием содействия к сотрудникам правоохранительных органов, поскольку данное деяние виновного лица (владельца судна) образует состав правонарушения, предусмотренного статьей 19.4 КоАП РФ. Если должностному лицу ГИМС оказывается противодействие или угрожает опасность, то в целях исключения конфликтной ситуации, рекомендуется обращаться за содействием к органам полиции в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции", либо к другим правоохранительным органам, уполномоченным осуществлять охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Кроме того, при осуществлении производства по делу об административном правонарушении по ст. 11.9 КоАП РФ у сотрудников полиции могут возникнуть проблемы, обусловленные отсутствием необходимых полномочий по применению такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ), что существенно скажется на эффективности выполнения ими установленных обязанностей, предусмотренных п. 5 и 11 ч. 1 ст. 12 и п. 8 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» (в части касающийся применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях)[3, с.44].

Таким образом, органы внутренних дел на транспорте не только оказывают содействие подразделениям Государственной инспекции

по маломерным судам МЧС России в реализации, стоящих перед ними задач, но и осуществляют свои немногочисленные юрисдикционные полномочия в тесном взаимодействии с последними. Ярким примером такого взаимодействия является тот факт, что сотрудники полиции на водном транспорте выявляют и пресекают административные правонарушения в рассматриваемой сфере, выясняют обстоятельства их совершения, выполняют иные процессуальные действия, обеспечивающие рассмотрение и разрешение дела полномочными должностными лицами другого органа государственной власти. Данное обстоятельство связано с тем, что сотрудники полиции в основном реализуют общие надзорные функции, в отличие от Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России. Сложившаяся ситуация в сфере борьбы с административными правонарушениями на водном транспорте, обусловлена ограничением юрисдикционных полномочий соответствующих должностных лиц полиции, в части рассмотрения некоторых дел об административных правонарушениях и принятия по ним решения, что оказывает негативное влияние на общее состояние порядка и безопасности на морских и речных акваториях Российской Федерации, а также соответствующей портовой инфраструктуры.

В целях обеспечения возложенных на полицию задач и повышения эффективности работы видится целесообразным наделение должностных лиц органов внутренних дел на водном транспорте правом составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена частями 1, 1.1, 2 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.8.1 КоАП РФ, с соответствующим внесением изменений в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

© Сотникова Ю.В., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Булавкин А. А., Малахова Н. В. Административно-юрисдикционные полномочия полиции на водном транспорте: особенности и проблемы реализации // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 4. С. 46-51. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2022-4-46-51>.
2. Письмо МЧС России от 21.04.2005 «Методические рекомендации по организации производства по делам об административных правонарушениях в ГИМС МЧС России»// СПС «КонсультантПлюс».

[Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.01.2024).

3. Степкин Р. М. Вопросы применения сотрудниками территориальных органов МВД России на транспорте мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения) при привлечении к административной ответственности по статье 11.9 КоАП РФ / Р. М. Степкин // Юрист-Правоведъ: науч.-теоретич. и информац.-методич. журн. Ростов-на-Дону. 2023. № 1(104). – С. 42–47.



Степанова Ирина Александровна,
*преподаватель кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Система правовых дисциплин в процессе профессионального обучения сотрудников полиции

Аннотация: *в статье рассматривается важность изучения правовых дисциплин в процессе профессионального обучения сотрудников полиции и при дальнейшем самостоятельном выполнении ими служебных обязанностей. Важное значение отведено знанию положений закона и правовых норм, умению применять его на практике для успешного выполнения возложенных на полицию задач, защите прав и соблюдении законных интересов граждан.*

Ключевые слова: *профессиональное обучение, профессиональная компетентность, сотрудник полиции, система правовых дисциплин, административное право, административно-процессуальное право.*

Исторически сложилось, что социальная роль деятельности полиции предъявляет высокие требования к уровню профессиональных качеств сотрудника полиции. Ведь именно от уровня профессиональной подготовки в конечном итоге зависит как общий уровень профессиональной компетентности сотрудника, так и состояние общественного порядка и общественной безопасности в стране в целом.

Профессиональное обучение сотрудника полиции регламентировано Федеральным законом Российской Федерации «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приказом МВД России «Об утверждении порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации». Согласно нормативно-правовым актам МВД России, каждый гражданин, впервые принятый на службу в органы внутренних дел, обязан пройти профессиональное обучение по

должности служащего «Полицейский». Необходимость обучения обусловлена приобретением сотрудниками основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенций, необходимых для самостоятельного выполнения ими служебных обязанностей. Профессиональное обучение считалось и считается одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

Поскольку на службу в органы внутренних дел могут поступить различные по уровню полученного образования граждане, то профессиональное обучение в образовательных организациях проходит с разграничением категорий обучения: имеющие общее среднее и (или) среднее профессиональное (не юридическое) образование; среднее и (или) высшее юридическое; высшее не юридическое образование. Исходя из этих критериев, обучение проходит по разным программам профессионального обучения.

Первоочередной задачей сотрудника полиции является обеспечение законности и правопорядка в обществе. Для достижения данной цели сотруднику необходимо иметь должное представление о действующем законодательстве, а также уметь применять его на практике. Отсутствие же этих знаний приведет к снижению эффективности выполнения служебных обязанностей по защите прав и интересов государства и общества.

Ключевой для изучения в образовательных учреждениях системы МВД при подготовке будущих полицейских, была, есть и остается система правовых дисциплин, имеющая большое значение в формировании профессиональных качеств сотрудников полиции, поскольку именно с помощью правовых дисциплин обеспечивается глубокое понимание правовых основ функционирования органов внутренних дел, взаимодействие с другими правоохранительными органами и органами государственной власти. Успешное и эффективное выполнение ими профессиональных обязанностей требует от сотрудников более полного понимания правовых аспектов и навыков правового поведения.

В систему правовых дисциплин в процессе профессионального обучения включаются следующие учебные дисциплины: основы теории государства и права, основы конституционного права, основы административного права, основы административного-

процессуального права, основы уголовного права, основы уголовного процесса, основы криминалистики, основы криминологии.

Административное и административно-процессуальное право являются важной частью описанной выше системы правовых дисциплин. Во-первых, они позволяют сотрудникам полиции понимать свои права и обязанности в рамках административной деятельности, что помогает им избегать нарушений законодательства и профессиональной деформации. Во-вторых, помогают осуществлять свои полномочия более эффективно, обеспечивая соблюдение требований и норм действующего законодательства. Ведь эти отрасли права регулируют отношения, связанные с деятельностью государственных органов, выполнением государственных функций и обеспечением законности в сфере управления. Административное право определяет правовой статус государственных органов, их компетенцию, порядок осуществления управленческих функций, а также права и обязанности государственных служащих, процедуры принятия административных решений, порядок осуществления административного контроля и другие аспекты деятельности государственных органов. Оно включает в себя нормы и принципы, регулирующие деятельность органов государственной власти, в том числе полиции. Административно-процессуальное право, в свою очередь, регулирует процедуру рассмотрения административных дел, разрешения административных споров, а также порядок обжалования административных решений.

Административное и административно-процессуальное право являются основными компонентами системы правовых дисциплин, так как обеспечивают защиту прав и свобод граждан от действий государственных органов и их должностных лиц, контролируют законность и обоснованность принимаемых административных решений и обеспечивают справедливость при рассмотрении административных дел.

Кроме того, указанные отрасли права являются основой для развития государственного управления, регулирования экономических и социальных отношений, установления общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, административное и административно-процессуальное право играют важную роль в системе правовых дисциплин в процессе профессионального обучения сотрудников полиции, обеспечивая правовое регулирование отношений, связанных с

деятельностью государственных органов, выполнением государственных функций и обеспечением законности в сфере управления. Понимание основных принципов и норм этой отрасли права позволяет сотрудникам органов внутренних дел более эффективно выполнять свои профессиональные обязанности. Сотруднику полиции важно постоянно совершенствоваться и повышать свой профессиональный уровень, так как деятельность полиции требует готовности к изменениям в оперативной обстановке и нестандартным ситуациям.

© Степанова И.А., 2024.



Григорьева Ольга Олеговна,
*старший преподаватель кафедры
административного и финансового права
юридического факультета Академии ФСИН России,
кандидат юридических наук*

**Организационно-правовой механизм отработки
пропущенных занятий курсантами ведомственных вузов
(на примере образовательных организаций
Федеральной службы исполнения наказаний)**

Аннотация: *требование отработки неудовлетворительных оценок и всех пропущенных занятий напоминает балльно-рейтинговую систему контроля знаний обучающихся, но существующий при этом локальный запрет «автоматической оценки» в ведомственных вузах должен предполагать эффективный административный контроль существующего организационно-правового механизма и меры по стимулированию высокой успеваемости обучающихся.*

Ключевые слова: *образовательный процесс, качество образования, стимулирование, административный контроль, курсант, подготовка специалистов, служебное время.*

В соответствии с решением руководства ФСИН России от 16 февраля 2022 г. (докладная записка № вн-7-10941 от 17 февраля 2022 г.) в целях минимизации отвлечения курсантов образовательных организаций высшего образования ФСИН России от образовательного процесса с 2022/2023 учебного года обеспечено ведение журналов учета количества нарядов и пропуска занятий курсантами по иным уважительным причинам (за исключением болезни), а также отработки пропущенных учебных занятий по установленной форме.

На наш взгляд, в настоящее время этой меры недостаточно, а реализуется она неэффективно, поскольку контролируется главным образом накануне или даже во время очередной сессии, когда пропуски уже должны быть отработаны, а потому нередко закрываются формально. Поэтому мы попытаемся предложить дополнительные меры административно-правового воздействия на участников образова-

тельного процесса, смоделировав необходимый, по нашему мнению, организационно-правовой механизм отработки пропущенных занятий.

В современной системе образования посещаемость и работа обучающихся контролируется не только преподавателями, но и балльно-рейтинговой системой. В ведомственных вузах она тоже предусмотрена, но используется реже из-за большого количества пропусков занятий по уважительным причинам: болезнь, служба в наряде, спортивные сборы, отпуск во время учебных занятий (по личным причинам, в связи с предоставлением дополнительных дней на дорогу и (или) за донорство), другие причины (например, уборка территории, участие в культурно-массовых мероприятиях или подготовка к ним и тому подобное). Спрогнозировать все это бывает сложно, особенно когда некоторые спортсмены появляются в учебной группе крайне редко, но их сразу ставят в наряд, чтобы они успели «отдать свой служебный долг» и «почувствовать прелести службы».

С одной стороны, как отмечалось в недавнем исследовании организации служебного времени курсантов образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний [2, с.14] (далее – ФСИН России), «теоретически» главная обязанность курсанта – учиться, но «практически» у них крайне мало времени на качественную подготовку к учебным занятиям и глубокое изучение профильных дисциплин в силу необходимости ежедневного наведения порядка на закрепленной за учебной группой территории, регулярного несения службы в нарядах, активного участия в культурно-массовой и спортивной работе. С другой стороны, сейчас мы обучаем целое поколение тех, кто осваивал базовые учебные дисциплины высшего образования дистанционно в связи с пандемией, а полученные знания в тот период оказались поверхностными, как теперь выясняется, у них меньше интереса к научно-исследовательской деятельности, чем у обучающихся очно и пропускающих занятия реже. При этом в настоящее время запрос курсантов иметь возможность самостоятельно планировать и структурировать собственное время стал актуальнее, чем раньше. Поэтому для курсантов полезно организовать занятия по таймменеджменту (управлению временем) и борьбе с прокрастинацией (склонностью к постоянному откладыванию даже важных и срочных дел) [1, с.1070].

Следует подчеркнуть, что курсанты даже анонимно боятся участвовать в исследованиях их мнений из-за возможных негативных последствий, чтобы не стало хуже (например, из-за рисков испортить

отношения с руководством учебно-строевого подразделения и получить дисциплинарное взыскание в виде нескольких нарядов вне очереди вместе с «букетом» задолженностей по учебным занятиям). Тем не менее, очевидно, что для отработки пропущенных занятий курсантами руководство вуза использует различные стимулы.

Среди негативных: угроза заселения в общежитие (однако существует лимит свободных мест), сокращение дней новогодних каникул или вовсе запрет выезда домой в этот период, несение службы в выходные и праздничные дни, и другие. Так, менее логичным кажется воскресное массовое прибытие в расположение вуза для самостоятельной подготовки в комнате воспитательной работы, учитывая, что у профессорско-преподавательского состава выходной, а результат от этой меры исключительно воспитательный, но не образовательный, поскольку учиться в таких условиях невозможно, курсанты просто половину дня отсиживаются и общаются, «отбывая наказание». А у курсантов, «заслуживших» несколько нарядов вне очереди за определенное количество пропусков или неудовлетворительных оценок, успеваемость снижается еще больше, ведь свободного времени остается меньше, но количество пропущенных учебных занятий увеличивается, поэтому молодой сотрудник слишком быстро сталкивается с эмоциональным выгоранием, однако сам не видит выхода. Поэтому, на наш взгляд, необходимо нормативно закрепить право курсанта на отдых после несения службы в наряде («курсантский отгул после наряда»), подразумевающий, что на следующий или ближайший рабочий день этот курсант после учебных занятий будет иметь право на индивидуальный график самостоятельной подготовки вне расположения академии (для курсантов, проживающих в городе) и освобождение от построений, уборки территории и иных мероприятий.

Позитивное стимулирование для устранения пробелов в знаниях обучающихся, по нашим наблюдениям, слабее. Например, функционирующий институт дежурного преподавателя пользуется спросом только ближе к рубежному контролю и чаще – к сессии. При этом продление служебного времени дежурного преподавателя на один час в определенный день недели оказался бессмысленным, так как курсанты все равно не приходили. А разрешение отрабатывать неудовлетворительные оценки по учебным дисциплинам, преподаваемым на кафедре, любому дежурному преподавателю этой кафедры, иногда приводит к снижению требовательности и необоснованно увеличивает нагрузку отдельных преподавателей. Поэтому более целесообразным для отработки неудовлетворительных оценок и пропущенных занятий

видится активное использование электронной образовательной среды.

При этом часто курсанты дожидаются сессии, чтобы, устав от толпы обучающихся, отвлекающих от других повседневных и срочных задач, преподаватель, по их логике, поставил бы все отработки формально. К слову, на зачете и экзамене неотработанные неудовлетворительные оценки и пропуски дают преподавателю право задавать дополнительные вопросы по этим темам. Одни обучающиеся этого боятся, а другие – наоборот стараются запомниться своей активностью, надеясь на «автомат».

В этой связи следует обратить внимание на юридические формулировки относительно рассматриваемых вопросов в локальном нормативном акте, утверждающем Положение о порядке проведения текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации в конкретном вузе: предоставлено ли преподавателю право поставить «автоматы», подразумевающие автоматическое получение в зачетной книжке оценки без написания тестов, устного опроса или выполнения других видов работ по выявлению уровня знаний обучающихся? Любопытно, что «автомат» может быть связан с потребительским отношением к качеству получаемого образования и неэффективным административным контролем [4, с.72], а коррупция в высшей школе гораздо шире привычного понимания коррупции [5], потому что в таком случае «решение принимается в зависимости от взглядов и личных предпочтений преподавателя» [3, с.98]. Однако пока менталитет соотечественников воспринимает их нормальными «обходными путями» низкой мотивации обучающихся, не считая коррупцией в обыденном проявлении и буквальном понимании.

Автоматическая аттестация является предметом горячих споров и обсуждений в России, однако М.В. Николаева определила и обозначила критерии выставления оценки «автоматом», а также ее положительные и отрицательные стороны, подчеркивая, что «автоматическая» оценка – уникальный момент в российской системе образования, незнакомый учащимся зарубежных вузов, так как для большинства российских студентов оценка остается главным критерием и стимулом в учебе, а студентам зарубежных вузов важнее мотивация и амбиции, чем оценки [3, с.99]. То есть из-за ожидания «поблажек» на сессии познавательная активность обучающихся ослабевает, а контроль остаточных знаний может показать результаты гораздо хуже, чем оценочная ведомость по результатам экзамена. Поэтому профессорско-преподавательский состав должен помнить о репутационной

ответственности, в значительной степени формирующей репутацию вуза. В этой связи необходимо делать акцент на моральной мотивации, удовлетворяя потребность в признании коллег и обучающихся, подкрепляя чувство собственной значимости, а также уверенность в правильности выбора профессии и жизненного пути.

К слову о репутационной ответственности: на наш взгляд необходимо ежемесячно мониторить результаты отработки неудовлетворительных оценок и пропущенных занятий на заседаниях кафедр с предоставлением выписки начальнику курса учебно-строевого подразделения.

Предлагаем форму осуществления контроля рассматриваемого вопроса из двух таблиц: «Результаты отработки неудовлетворительных оценок, полученных за период с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ (ежемесячная информация нарастающим итогом)» и «Результаты отработки пропущенных занятий за период с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ (ежемесячная информация нарастающим итогом)».

В таблице «Результаты отработки неудовлетворительных оценок, полученных за период с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ (ежемесячная информация нарастающим итогом)» мы предлагаем следующие столбцы: 1) «дисциплина», 2) «ответственный преподаватель»; 3) «№ группы»; 4) «количество курсантов по списку»; 5) «количество неудовлетворительных оценок (всего получено)»; 6) «количество неотработанных неудовлетворительных оценок (общая сумма)»; 7) «фамилии и инициалы курсантов, имеющих 3 и более неотработанных неудовлетворительных оценок».

В таблице «Результаты отработки пропущенных занятий за период с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ (ежемесячная информация нарастающим итогом)» мы предлагаем следующие столбцы: 1) «дисциплина», 2) «ответственный преподаватель»; 3) «№ группы»; 4) «количество курсантов по списку»; 5) «Причины пропуска учебных занятий»: 5.1) «отпуск», 5.2) «наряд», 5.3) «болезнь», 5.4.) «сборы», 5.5) «другие причины»; 6) «общее количество пропущенных занятий»; 7) «количество неотработанных пропусков»; 8) «фамилии и инициалы курсантов, имеющих 5 и более неотработанных пропусков».

Полагаем, такой всесторонний административный контроль должен повысить авторитет вуза, демонстрируя требовательность к качеству образовательного процесса, а процесс отработки полученных неудовлетворительных оценок и пропущенных занятий приобретет более системный и своевременный характер, ведь пробел в знаниях по одной теме нередко влечет непонимание последующих тем.

Таким образом, очевидно, что требование отработки неудовлетворительных оценок и всех пропущенных занятий напоминает балльно-рейтинговую систему контроля знаний обучающихся, но существующий при этом локальный запрет «автоматической оценки» в ведомственных вузах должен предполагать эффективный административный контроль существующего организационно-правового механизма и меры по стимулированию высокой успеваемости обучающихся (например, возможность заслужить право на те условия самостоятельной работы, которые им удобнее, что освободит «хорошистов» и «отличников» от необходимости находиться в часы самостоятельной подготовки в учебной аудитории).

© Григорьева О.О., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Григорьева О.О. Административно-правовое обеспечение управления служебным временем офицеров-педагогов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2023. – С. 1070.

2. Григорьева О.О. Совершенствование организации служебного времени курсантов образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний // Вестник Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний. 2023. № 2 (49). С. 14.

3. Николаева М.В. «Автомат»: быть или не быть // Мир науки, культуры, образования. 2021. № 6 (91). С. 96–100.

4. Шарин В.И. Коррупция в высшей школе в оценках студентов // Высшее образование в России. 2022. Т 31. № 4. С. 72.

5. Heyneman S.P. Education and corruption // International Journal of Educational Development. 2004. Vol. 24. Iss. 6. P. 644–656.



Лаптев Дмитрий Алексеевич,
ассистент кафедры судебной медицины
Кубанского государственного медицинского университета

**Субъект регистрации незаконных сделок
с недвижимым имуществом**

Аннотация. Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2022 г. №3298-р утверждена Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, включающей в себя Развитие услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и государственного кадастрового учета недвижимого имущества. Полномочия, связанные с осуществлением регистрационно-кадастровой и кадастрово-оценочной деятельности в отношении недвижимого имущества, обладают специфической природой. Их детальное осмысление будет способствовать доскональному пониманию субъекта преступлений, предусмотренных ст. 170 УК РФ, как носителя соответствующих полномочий. Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» была образована публично-правовая «Роскадастр», которая вместо ФГБУ «ФКП Росреестра» стала осуществлять в частности функции в области ведения Единого государственного реестра недвижимости. Данное обстоятельство внесло изменение в статус должностного лица, совершающего регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом с использованием своего служебного положения, от чего тем самым возникает основательная необходимость теоретического переосмысления круга субъектов рассматриваемых преступлений.

Ключевые слова: Единый государственный реестр недвижимости, должностное лицо, регистрация прав, кадастровый учет.

«Под субъектом преступления понимается лицо, «осуществляющее воздействие на объект уголовно-правовой охраны и способное

нести за это ответственность. Признаки субъекта преступления образуют один из элементов состава преступления»¹.

Субъект рассматриваемых деяний наделен общими универсальными признаками, которые отмечены в ст. 19 УК РФ: физическое лицо, вменяемость, достижение возраста уголовной ответственности. Вместе с тем, наличие в ст. 170 УК РФ должностного лица и использования своего служебного положения, наделяет правонарушителя свойствами специального субъекта.

В уголовном законе должностное лицо регламентируется только примечанием к ст. 285 УК РФ. Прямое на то указание в ч. 1 примечания к ст. 285 УК РФ (в учете запрета аналогии уголовного закона, установленного в ч. 2 ст. 3 УК РФ) не допускает применение данных норм к статьям о преступлениях, располагающимся вне главы 30 УК РФ (о должностных преступлениях), в том числе и при квалификации содеянного по правилам ст. 170 УК РФ.

В литературе существует мнение² о необходимости распространения действия норм в примечании к ст. 285 УК РФ за пределы главы 30 УК РФ (о должностных преступлениях). Мы считаем это нецелесообразным, поскольку бланкетные отсылки из ст. 170 УК РФ на нормы трудового законодательства, на положения о системе государственной службы и т.д. позволяют выстроить предельно исчерпывающее определение должностного лица в ст. 170 УК РФ. В данном случае, содержание из примечания к ст. 285 УК РФ, раскрывающего определение должностного лица как субъекта должностных преступлений, не дублируется, и здесь полностью будет соблюдаться принцип запрета аналогии уголовного закона.

Как и на любой работе, субъект рассматриваемых преступлений выполняет соответствующие обязанности – на временной³ или постоянной⁴ основе, либо согласно специального на то уполномочивающего⁵ акта.

¹ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / Под ред. А. И. Рарога. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 114.

² Кунц В.В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 71; Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ). Дисс... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2014 – С. 120.

³ К примеру: О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27.07.2004г. № 79-ФЗ (ст. 30): СПС Гарант: URL: <http://base.garant.ru/> 09.02.2024.

⁴ Там же. Ст. 47.

⁵ Например, в настоящее время, Приказом Росреестра от 18.10.2016г. № П/0515 (СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2021.) ФГБУ Федеральная кадастровая палата Росреестра

Из перечисленных в ч. 1 примечания к ст. 285 УК РФ регистрационно-кадастровая (оценочная) деятельность, которую выполняет субъект рассматриваемых преступлений, по своей природе сопоставима с организационно-распорядительными полномочиями. Обусловливается это тем, что возможность принимать императивные решения, подлежащие неукоснительному исполнению для неопределенного круга лиц вне зависимости от иерархии, свойственная для функций представителя власти¹ – не характерна для учетно-регистрационной (оценочной) деятельности, которая не предопределяет собой какое-либо принуждение. А свойственный для административно-хозяйственной функции внутриведомственный оборот средств и имущества юридического лица не позиционируется с публичным характером полномочий, осуществляемых в отношениях, охраняемых ст. 170 УК РФ.

Судебная практика (на примере Уголовного дела № 1-7/2020², Уголовного дела № 1-299/2018³, и т. д.) по делам о должностных преступлениях, совершенных при осуществлении регистрации прав и (или) кадастрового учета в отношении недвижимого имущества – показывает, что соответствующие полномочия определяются в качестве организационно-распорядительных функций.

Должностное лицо в ст. 170 УК РФ сопоставимо с должностью, представляющая собой штатную рабочую единицу, за которой закрепляются определенные квалификационные требования. Замещение в федеральных органах или органах субъектов РФ – образует собой государственную⁴ службу для лица.

В органах государственной власти на каждую должность оформляется должностной регламент⁵, в котором закрепляется кон-

наделена отдельными полномочиями органа регистрации прав, в частности в отдельной области ведения ЕГРН: СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2024.

¹ О судебной практике по делам о злоупотреблении и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 (ред. от 11.06.2020г.): СПС КонсультантПлюс: URL: <http://www.consultant.ru/> 09.02.2024.

² Приговор Люберецкого городского суда Московской области № 1-623/2019 от 26.02.2020 г. по делу № 1-7/2020 // Архив Люберецкого городского суда Московской области за 2020 г. Уголовное дело № 1-7/2020.

³ Приговор Дмитровского городского суда Московской области от 02.07.2018 г. № 1-299 по делу № 1-299 // Архив Дмитровского городского суда Московской области. Уголовное дело № 1-299/2018.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004г. № 79-ФЗ (ст. 3): СПС Гарант: URL: <http://base.garant.ru/> 09.02.2024.

⁵ Там же. П. 3 ч. 1 ст. 47.

кретный перечень вопросов по которым самостоятельно принимаются определенные решения в рамках исполнения соответствующих обязанностей. В некоммерческих организациях, не подразумевающих собой государственный орган, подобный перечень закрепляется к должности либо к замещающему ее лицу на основании трудового договора, должностной инструкции и т. д.

Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом в ст. 170 УК РФ непосредственно связана с осуществлением регистрации прав, который уполномочен проводить только государственный регистратор¹. Он является государственным гражданским служащим и должностным лицом Росреестра².

Искажение сведений ГКН и (или) ЕГРП в ст. 170 УК РФ соотносится с ведением кадастра недвижимости и (или) ЕГРП. Его могут осуществлять не только государственные регистраторы. В данном случае, речь идет о соответствующих должностных лицах Публично-правовой компании «Роскадастр», в частности, это также касается внесения сведений о кадастровой стоимости в ЕГРН по результатам кадастровой оценки.

Занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости в ст. 170 УК РФ сопоставимо с кадастровой оценкой. Определять кадастровую стоимость может только должностное лицо (квалифицированный³ на то оценщик) бюджетного учреждения⁴, учредителем которого выступает уполномоченный орган субъекта РФ⁵ (инициатор-заказчик кадастровой оценки⁶).

И публично-правовая компания и бюджетное учреждения по роду своей деятельности являются некоммерческими организациями.

Таким образом, субъект рассматриваемых преступлений:

- находится на государственной службе в органах исполнительной власти федерального подчинения (Росреестр);

¹ О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015г. № 218-ФЗ (ст. 64): СПС Гарант: URL: <http://base.garant.ru/> 09.02.2024.

² О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии РФ: Положение (п.п. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3), утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009г. № 457: СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2024.

³ О государственной кадастровой оценке: Федеральный закон от 03.07.2016г. № 237-ФЗ (п. 1 ч. 1 ст. 10): СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2024.

⁴ Там же ч. 1 ст. 14.

⁵ Там же. п. 5 ст. 7; Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994г. № 51-ФЗ (ч. 5 ст. 123.22): СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2024.

⁶ О государственной кадастровой оценке: Федеральный закон от 03.07.2016г. № 237-ФЗ (ч. 5 ст. 11): СПС Гарант: URL: base.garant.ru/ 10.02.2024.

- выполняет работу в некоммерческой организации (бюджетное учреждение или публично-правовая компания), учредителями которых являются органы государственной власти федерального и регионального уровня.

© Лаптев Д.А., 2024.

Список литературы

1. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / Под ред. А. И. Рарога. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 114.

2. Кунц В.В. Регистрация незаконных сделок с землей: уголовно-правовой и криминологический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 71.

3. Хомутов Р.В. Ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ). Дисс... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2014 – С. 120.



Дрозд Алексей Олегович,
*заместитель начальника кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

**Функция управления как сложная правовая категория:
особенности содержания и реализации**

Аннотация: *В тезисах рассматривается функция управления как сложная правовая категория. На основе проведенного анализа положений федеральных органов исполнительной власти, автором сделан вывод об отсутствии в части указанных положений функций, либо они отражены не четко. Более того, имеется правовая неопределенность в понимании понятия «управленческая функция», что включается в их содержание и главное для чего они предназначены. Тезисы направлены на постановку актуальной проблемы государственного управления, требующей практического разрешения и комплексного научного исследования рассматриваемого вида функций.*

Ключевые слова: *государственное управление, функции управления, задачи управления, органы публичной власти.*

Существующее представление о видах и содержании функций управления имеет дискуссионный характер и не дает возможности глубоко уяснить их сущность. Безусловно, это связано с тем, что функция – сложная правовая категория. Функция управления – это внешнее проявление свойств какого-либо органа, которое выражается через определенное целенаправленное действие (направление (сферу) деятельности) имеет свою сферу реализации и осуществляется специфическими методами [1, С. 65].

Для того чтобы орган публичной власти реализовывал свои функции, необходимо определить (корректно сформулировать) их для каждого конкретного органа с учетом его принадлежности (общей, отраслевой, межотраслевой), что позволит грамотно распределять силы и средства, ставить задачи подчиненным, контролировать

их исполнение, осуществлять взаимодействие с другими органами власти и организациями.

Принято считать, что место, отведенное функциям в управлении любой организацией, обозначается через взаимную обусловленность основных категорий государственного управления: цель – задача – функция – структура [2, С. 60]. К сожалению, содержание «структуры» в юридической литературе раскрывается размыто. Считаем, что в содержание данной структуры необходимо включать: субъект (субъекты), наделенный административно-правовым статусом (права, обязанности, ответственность), его компетенцию.

Следует отметить, что государственное управление в целом (как динамическая категория) представляет собой процесс осуществления функций государства. Для обеспечения их выполнения государство создает систему органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность.

В функциях государственных органов раскрывается конкретная деятельность каждого отдельного звена в механизме государства. Несмотря на важность и очевидную актуальность проблемы функций управления, уровень ее разработки до настоящего времени недостаточен.

Многие авторы функции управления рассматривают как элементы (стадии) управленческой деятельности, из которых складывается процесс управления. Такой подход к пониманию акцентирует внимание на внутренней управленческой деятельности, направленной на обеспечение функционирования конкретного органа государственного управления. Суть же деятельности управляющей подсистемы состоит не только и не столько в ее сохранении и обеспечении целостности, сколько в формировании и реализации управляющих воздействий, с помощью и на основе которых происходит движение управляемой системы [3, С.108]. Органы управления создаются не для обеспечения своего собственного функционирования. Главное их назначение состоит в том, чтобы осуществлять управляющее воздействие на организацию и подчиненных объектов. Следовательно, в многогранной деятельности органов управления необходимо отличать функции внутреннего управления, реализацией которых достигается устойчивость и развитие управляющих субъектов, от функции органа управления, посредством которых обеспечивается целенаправленное воздействие на управляемые объекты.

Различие функций процесса управления и функций органов управления имеет не только сугубо теоретическое значение, но и важный практический смысл, поскольку обязывает наделять органы управления функциями в таком сочетании и объеме, чтобы они полностью отвечали запросам и требованиям конкретных управляемых объектов. При этом следует отметить, что только в органическом единстве все функции органа управления способны выполнять свое целевое назначение. Реализацией функций, как направлений организующего воздействия, достигается упорядочение управляемых систем, их совершенствование, развитие и успешное функционирование. Следовательно, функции органа управления отражают весь объем управляющего воздействия органа, вытекающего непосредственно из его задач.

Функции закрепляются правом, поэтому они входят в качестве элемента в содержание компетенции органа государственного управления. Правда, некоторые авторы смотрят на это отрицательно [4, С. 40, 102]. Б.М. Лазарев, например, подчеркивает, что компетенция – это право осуществлять функции. Но если право конкретно, то представить его без перечня функций нельзя. А осуществляемое право в данном случае и будет реализацией функций органа правовым способом. Таким образом, функции, входят составной частью в компетенцию органа, определяют предмет его деятельности [5, С. 53-54].

Анализ действующих положений федеральных органов исполнительной власти показал, что в большинстве отсутствуют функции, либо они отражены не ясно. Например, в Положении о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868), *в одном из немногих* закреплён раздел – III. Основные функции МЧС России.

Основные функции МЧС России в Положении ясно детализированы. В функциях раскрывается конкретная деятельность каждого отдельного звена в механизме государства.

Положение о МВД России (Указ Президента РФ от 21.12.2016 №699), к сожалению, не содержит самостоятельного раздела, содержащего его функции. Анализ положения позволил выявить следующую путаницу в понятиях. Так, например, в пункте 2 Раздела I «Общие положения» закреплены основные *задачи* МВД России, приведем некоторые из них: нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел; обеспечение федерального государственного кон-

троля (надзора) в сфере внутренних дел. При этом в пункте 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлены *функции* федеральных органов исполнительной власти, которыми являются: а) функция по принятию нормативных правовых актов; б) функция по контролю и надзору.

Исходя из этого, следует вывод о том, что имеется правовая неопределенность, а именно, что понимать под управленческими функциями, что включать в их содержание, и самое главное, для чего они предназначены. Если же это не правовая неопределенность, то, что же это – преднамеренная ошибка или непреднамеренная.

Отечественной юридической литературы разных лет, посвященной управлению и управленческой деятельностью не мало, существуют различные теории управления и школы управления, которые отсчитывают свое начало с конца XIX в.

Государственное управление как самостоятельная отрасль науки была представлена трудами правоведов Г.В. Атаманчука, В.Г. Вишнякова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, И.Н. Барцица, Ю.М. Козлова, Б.Н. Курашвили, В.М. Манохина, М.И. Пискотина, Ю.В. Тихомирова. Ими широко исследованы общие и частные вопросы государственного управления, его принципы, функции, организационные структуры и технологии.

Самостоятельным направлением исследования вопросов государственного управления в 70-80-е гг. XX в. стала разработка проблем управления в сфере обеспечения правопорядка. Особый вклад в становление и развитие теории управления в органах внутренних дел внесли такие ученые, как Г.А. Аванесов, Ю.Е. Аврутин, С.Е. Вицин, Г.Г. Зуйков, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев, А.Я. Минин, Г.А. Туманов, В.С. Чернявский и другие.

Не умаляя вклада данных ученых в исследование вопросов государственного управления, в том числе, функций управления, думается, что назрела настоятельная необходимость комплексно исследовать данную правовую категорию на современном этапе т.к. уровень ее разработки для настоящего времени недостаточен. Это позволит выявить проблемы управленческой деятельности, раскрыть содержание ее основных элементов и даст представление о важнейших внутренних её частях.

Список литературы:

1. Сорокин, В.Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин. – Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1086 с.
2. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Ю. Е. Аврутин, В.Г. Булавчик, В. Ю. Ухов [и др.]. – 2-е изд., пер. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2020. – 249 с.
3. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – Москва, Издательство: Юридическая литература, 1980. – 256 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – Москва, Издательство: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления. – Москва, Издательство: Юридическая литература, 1976. – 198 с.



Думов Нурлан Айгалиевич ,
*Актюбинский юридический институт
МВД Республики Казахстан
имени Малкеджара Букенбаева
старший преподаватель кафедры
административной деятельности ОВД*

Подходы понимания современного казахстанского и зарубежного административного права

Аннотация: *В данной статье раскрываются совершенно иные, чуждые для законодателей постсоветских стран, в том числе и Казахстана вопросы понимания административного права: Какие цели преследует современное административное право? Являются ли главными вопросы регулирования деятельности органов исполнительной власти или администрации в целом? Или же первостепенной задачей является защита физических лиц и организаций от произвола государственной машины?*

Обращая внимание на историю возрождения административного права, становится очевидным, что первоначальной задачей являлось создание защитного механизма, противодействующему государственному произволу, ограничений абсолютной, никем и ничем не ограниченной полицейской власти.

Ключевые слова: *Административное право, административное законодательство, государственное управление, реформы, казахстанский законодатель, полицейской право, исполнительная власть, защита граждан, социальные процессы, суды, юстиция, юрисдикционные отношения.*

Для государств с переходной экономикой в Центральной Азии, образовавшихся после распада СССР, первостепенное значение имела реформа гражданского и экономического права. Сразу после принятия Конституции, целью которой являлось обеспечение национальной безопасности, приоритетом стало введение рыночной эконо-

мики, в то время все остальные отрасли права остались без радикальных изменений.

Несмотря на то, что было бы несправедливым сказать, что административное право не подвергалось каким-либо изменениям, чему свидетельствует ряд законов, отсутствовавших в советское время, например, закон об обращениях физических и юридических лиц, государственных услугах, административных процедурах, тем не менее сущность административного права осталась прежней. По мнению доктора юридических наук, профессора Каспийского общественного университета Р.А. Подопригоры: «Одним из главных факторов, определяющих многие современные проблемы казахстанского административного права, является его ориентированность на подходы, сложившиеся еще в советское время» [1, с.100].

Советское административное право характеризовалось игнорированием прав и свобод человека и гражданина, непризнанием института частной собственности, чрезмерным вмешательством в деятельность гражданского общества. Казахстанский законодатель поверхностно отказался от старого подхода понимания административного права, тому свидетельствует замена идеологических терминов в законодательстве, но система, структура сохранилась. Особенно ярко видно на примере Особенной части административного права, которая по-прежнему рассматривает вопросы государственного управления в различных отраслях экономики, административно-политической и социально-культурной областях. В учебнике «Советское административное право», изданном в 1940 году, указывается: «... предмет советского административного права составляет исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления. Содержанием административного права является конкретная организация государственного управления и исполнительно-распорядительная деятельность органов и должностных лиц аппарата управления» [2, с.111].

Иными словами, место в таком административном праве для прав граждан и различных организаций не имеется. На сегодняшний день такая широкая отрасль права служит в значительной мере интересам государства, нежели его гражданам. Такой вывод можно сделать также благодаря различным определениям самого административного права и его предмету.

Например, в одном из учебников административного права, руководителями авторского коллектива являются Л.М. Рябцев, А.Н.

Крамник, О.И. Чуприс, написано, что предметом административного права являются: 1) внешняя государственно-властная деятельность аппарата управления и его представителей, представляющая собой реализацию ими функций органов государственного управления 2) внутриорганизационная управленческая деятельность во всех государственных органах 3) внутриорганизационная деятельность администраций всех государственных учреждений, организаций, предприятий [3, с. 24].

Исходя из сферы регулирования, определенным автором, не представляется возможным говорить о правозащитной функции административного права. Далее автор подчеркивает, что диапазон действий норм административного права весьма широк, но ограничивается исключительно управленческой сферой.

В другом учебнике автор отнес к предмету административного права следующие отношения: 1) связанные с организацией органов исполнительной власти 2) возникающие в ходе реализации административно-властных полномочий в управлении и взаимодействия органов административной власти с гражданами, государственными и негосударственными организациями 3) административно-деликтного характера. Первые 2 пункта уже были предусмотрены в предыдущем учебнике, здесь же автор подчеркивает отношения, регулирующие привлечение лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения[4,с.7].

Действительно, на сегодняшний день очень важно ответить, какие цели преследует современное казахстанское административное право. Является ли главной целью регулирование вопросов деятельности органов исполнительной власти, или главная цель состоит в защите гражданина от государственной администрации?

Прежде чем приступить к смелой попытке изложения своей мысли по поводу нового подхода к пониманию административного права, необходимо обратиться к истории развития административного права, чтобы найти, так сказать, причину создания данной отрасли.

По сравнению с другими отраслями права, административное право молодая отрасль. Ее предшественником было камералистика и полицейское право.

Под камералистикой, сформировавшейся в Германии приблизительно в 16 веке, подразумевается совокупность административных и экономических дисциплин, которые преподавали на тот момент в европейских средневековых университетах. Другими словами, обуча-

ющиеся, изучая вопросы управления хозяйством, экономики, хозяйства аграрного, лесного дела пытались овладеть необходимыми навыками и знаниями для эффективного управления. Со временем в результате эволюции понимания камералистики, последняя расширила предмет изучения, добавив изучение иерархического построения государственного аппарата, регламентирования функции, права и обязанностей чиновников, унифицирования учреждений.

Одной из дисциплин камералистики, которая в последующем получила свою независимость как самостоятельная отрасль, было «полицейское право». Первый труд, непосредственно посвященный вопросам полицейского права, связывают с именем французского ученого Н.Деламаре (1639–1723), который опубликовал работу под названием «Трактат о полиции». Появились на свет первые нормы полицейского законодательства. Естественно, на первых парах отношения между полицией и гражданами базировались на беспрекословном подчинении граждан и ничем не ограниченной власти членов полиции.

Промышленные революции в Европе, переход в ряде европейских стран к конституционным формам правления, следование принципу разделения властей, распространение концепции правового государства оказали определенное влияние на полицейское право. Отношения между государством и гражданами перестают рассматриваться только в режиме подчинения последних первому. Право действует для всех – и для чиновников, и для государства, более того, оно призвано сдерживать административный произвол чиновников. Возникают совершенно иные по своей природе отношения в сфере государственного управления. «Полицейское право для регламентации этих отношений оказалось узкой отраслью права. К тому же оно имело неприглядную репутацию защитника абсолютистского государства, получившего затем название полицейского». Как пишет К.С.Бельский, в течение второй половины XIX в. полицейское право должно было уступить свое место другой совокупности правовых норм, которая в Германии получила название «право управления» («право внутреннего управления»), а во Франции – «административное право». Ю.Н.Старилов указывает, что сначала наука «административного права» называлась «государственно-правовой наукой», а административное право отделилось от науки государственного права в результате длительного и противоречивого процесса развития. Возникновение административного права связано с признанием вер-

ховенства права человека и гражданина, с идеями правового государства, с либеральными представлениями о роли государства в социальных процессах.

Необходимо отметить, что полицейское право не кануло в небытие, а стало одной из функций административного права. Окончательное превращение административного права в самостоятельную правовую дисциплину в литературе связывают с концом XIX – началом XX в. Ю.Н.Старилов пишет, что становление административно-правовой науки во многом состоялось благодаря немецкому ученому О.Майеру (1846–1924), который определил параметры управления в правовом государстве, сформулировал многие понятия субъективного публичного права, публичной собственности и публичного предприятия, уделил большое внимание административным актам. Многие разработанные О.Майером понятия и правовые институты соответствуют современному стандарту административно-правовой догматики.

Завершая краткий курс истории становления административного права в странах Европы следует сделать вывод, что причиной появления вышеназванной отрасли является необходимость создания механизма для защиты граждан и общества в целом от государственного произвола.

К сожалению, на сегодняшний день в Казахстане даже людьми, обладающими знаниями в области юриспруденции, административное право до сих пор ассоциируется с совершением административных правонарушений. И если мы говорим, что кто-то привлекается к административной ответственности, то никто не сомневается в том, что ответственность несет гражданин перед государством, хотя для зарубежного административного законодателя дела обстоят в точности да наоборот: административная ответственность это ответственность государства перед обществом.

Принципиальная разность подходов в понимании, целях и задачах административного права объясняет его различное содержание в других странах. В странах, которые относятся к англосаксонской правовой системе, основной целью административного права является защита частных лиц от произвола со стороны администрации, а в странах, относящихся к континентальной правовой системе, административное право является публичным правом и регулирует не только конфликты, возникающие между гражданами и администрацией, но

также и принципы организации публичной администрации, внутренние структурные звенья

Например, административное право США регулирует основы правового положения и порядок деятельности административных учреждений, а также контроль судов над администрацией. Основное внимание в административном праве страны акцентируется на отношениях указанных учреждений с частными лицами, т.е. на "внешнем административном праве". В отличие от последнего "внутреннее административное право" регулирует внутреннюю структуру администрации и отношения между ее составными частями. Оно интересует американцев лишь в той мере, в какой обеспечивает оказание юридической помощи частным лицам. Поэтому административное право в США рассматривают в основном как правовую отрасль, направленную на защиту частных лиц от произвола бюрократии, государственной администрации [5, с.98].

Как писал в 1928 г. Американский ученый Э. Фройнд, «административное право – это право, контролирующее администрацию, а не право, созданное администрацией»[6, с 42].

Английские и американские юристы при развитии административного права в своей стране акцентировали свое внимание на том, что частное лицо рассматривалось, как лицо, пострадавшее от различных действий (бездействий) администрации. Институт административной юстиции настолько обширен, что до сих пор заслоняет англосаксонскому законодателю все остальные институты административного права.

Как писали в 1972г. Б.Шварц и Х.Уэйд, «административное право стало правовой системой, разработанной, применяемой на практике и контролируемой юристами, которые сосредоточивали свое внимание на судебной процедуре как наилучшим образце для хорошего управления.

В Соединенных Штатах Америки источниками права являются: 1) конституция 2) законы штатов, федерации 3) судебные решения 4) нормативно-правовые акты административных учреждений.

Конституция в США, как правило, не содержит каких либо принципов или норм административного права, а является ограничителем для администрации, указывая пределы, которые не последний преступать.

В число законов, защищающих права граждан от администрации, входят: 1) Закон об административной процедуре, принятый в 1946

году. Этот закон возлагал обязанность на государственные органы предоставить доступ гражданам к материалам учреждений. Сам по себе закон небольшой (11 статей, около 20 страниц), но содержательный 2) Закон о свободе информации, принятый в 1967 году 3) Закон о неприкосновенности частной собственности, принятый в 1974 году и множество других.

Огромную роль в развитие административного права внесли суды. Суды США обладают исключительной функцией толковать законодательство, включая Основной закон государства. Создавая новое право, нормативная деятельность судов нередко посягает на законодательство государства.

В Великобритании почти до конца 20 века административному праву не уделялось много внимание, поскольку государство вмешивалось в общественную жизнь сравнительно немного. Увеличение государственных служащих привело к формированию правовых норм, регулирующих организацию и деятельность административных учреждений.

А. Дайси крупнейший теоретик английского конституционного права конца прошлого- начала нынешнего века, считал, что господство права означает: 1) недопущение злоупотребление администрацией ее властью 2) подчинение всех поданных страны ее законам и судам 3) защита прав и свобод граждан судами.

Спецификой административного британского права являются: верховенство парламента, разделение полномочий между администрацией и судами, ответственность министров, верховенство права[7,с.9].

Парламент, состоящий из 2 палат,- является высшим законодательным органом в Великобритании, который, издавая нормативные акты, формирует право страны. Суды не имеют права признать какой-либо законодательный акт неконституционным.

В Англии считают, что род деятельности министров – это принятие и реализация политических решений. Министры, опираясь на каждодневные факты, принимают политическое решение, а суды имеют право проверить деятельность администрации лишь на соответствие с нормативно-правовыми актами. По этой причине министры несут перед Парламентом политическую ответственность, а перед судами – юридическую.

Главной задачей британского административного права является поддержание баланса между эффективно работающей администрацией и защиты частных лиц от произвола государственной власти.

Как уже было сказано, единственными органами, осуществляющий реальный контроль над администрацией являются Парламент Великобритании и суды, остальные органы входят в систему исполнительной власти. Если Парламент осуществляет над администрацией политический контроль, то юридический контроль над действиями администрации возлагается на суды.

Еще с давних пор британские суды являлись главными толкователями права. Став последней инстанцией, разрешающий любой спор, связанный с правом, британские суды оценивают действия на соответствие праву не только частных лиц, но также должностных лиц и государственных органов с точки зрения как писаного, так и неписаного права.

Особенность британского административного права является отсутствие конституции как единого документа и множества различных обычаев, относящиеся к обычному праву.

Таким образом, источниками являются законы (конституционные и обычные), обычаи, решение судов по конкретным делам (судебный прецедент). К числу основных законов, защищающих жизнь, собственность, неприкосновенность граждан, относятся: Закон (Акт) «о хабеас корпус», принятый в 1679 году, и Билль о правах от 1698 года. Также обширным источником являются административные нормативные акты: приказы короны в Совете, циркуляры, инструкции, приказы и иные предписания министерств и ведомств, акты органов местного самоуправления, решения администрации по отдельным делам, ставшие административными прецедентами.

В Великобритании ключевая задача административного права состоит в применении принципа верховенства права к деятельности публичной администрации. Большая часть английского административного права посвящена вопросам надлежащих процедурных действий государственной администрации, спорам с государственной администрацией, организации административной юстиции, вопросам частного права в деятельности государственной администрации, включая имущественную ответственность публичных властей, государственные контракты.

Сегодняшнее французское административное право развивалось на протяжении двухсот лет. Его характерным признаком является сильная централизация государственных органов и наличие обособленных специализированных административных судов. Органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность в соответ-

ствии с законом, несут ответственность за ущерб, причиненный в результате незаконных действий (бездействий).

Административное право Франции - это отрасль права, которая регулирует организацию и деятельность исполнительных органов. Большие разделы административного права Франции посвящены вопросам государственной службы, контроля за деятельностью государственной администрации, публичным услугам и публичным юридическим лицам. По мнению же Э.В.Талапина административное право Франции можно подразделить на 3 главных блока: юридические лица публичного права, публичные службы и административная юстиция[8, с.62-63].

Источниками административного права Франции являются Конституция, и другие законы, нормативные акты об административных органах и решение судов, главным образом административных.

В отличие от других отраслей права таких, как Гражданское, Торговое, уголовное, в области административного права не существует кодекса. Вместо этого гражданскими лицами было создано около 30 различных сборников, которые содержат нормативно-правовые акты в области административного права. Как правило, эти нормативно-правовые акты не были систематизированы в единое целое, а просто были собраны вместе для удобства.

Несмотря на то, что ГК Франции запрещает судьям формировать нормы права, суды в процессе своей практической деятельности, принимая решения по конкретным делам, часто создают новые правовые нормы. Не редким бывают, что законодатель не может предусмотреть все возможные случаи, в результате этого возникают пробелы в законе. Признав правовую норму недостаточной, суд может сформулировать новое правило. При условии, что при практическом применении нормы она станет успешной, то она может быть применена для аналогичного случая этим же или другим судом, и, таким образом, становится нормой права. Как писал профессор Ж. Ведель, «в области административного права отказ от применения Гражданского кодекса и частного права и огромное число пробелов в законе превратили судью в подлинного творца права»[9, с. 58].

Возникновение и развитие административного права в Германии как самостоятельной отрасли права приходится на первую половину 19 века. В ФРГ административное право тесно связано с понятием публичного управления, под которым подразумевается деятельность и функция организованной государством социальной системы орга-

нов. Отто Мейер определил публичное управление «как деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законодательства и судопроизводства».

В общем административном праве Германии имеются три основополагающих закона, которые носят общий характер для всего административного права и являются его основными составляющими: 1) закон об административных процедурах; 2) кодекс об административных правонарушениях; 3) процессуальный закон о судебном производстве по публично-правовым спорам. Административные процедуры также называются «Рамочным законом», целью которого является установление минимальных требований к процедурам в различных органах администрации и который должен исполняться последними при издании ими административных актов. Процессуальный закон регулирует исковое производство по публично-правовым спорам в суде. Этот закон не имеет ничего общего с нормами административно-процессуального характера, содержащиеся в КРК об АП, так как последние регулируют отношения по поводу привлечения к ответственности лиц, совершивших административные правонарушения. Задачей же германского процессуального закона является защита прав граждан в суде от нарушения действиями и решениями администрации. Законодательство об административных правонарушениях хорошо известно казахстанскому законодателю, хотелось бы отметить, что в Европе административное правонарушение называется «малым уголовным правом».

Источниками административного права в ФРГ являются Конституция, нормативные акты бундестрата и бундестага, нормотворчество органов публичной администрации. Довольно сложная ситуация для понимания сложилась с нормотворчеством органов публичной администрации, потому что согласно Конституции ФРГ административная деятельность осуществляется на 5 различных уровнях.

Первым, самым высшим уровнем считается деятельность органов федерации, которая выражается в деятельности федерального президента, правительства, федеральных учреждений. Естественно, акты, издаваемые ими будут являться источниками права.

Вторым уровнем является деятельность земельных административных органов.

Деятельность администрации округов, находящихся под контролем правительства земель является третьим уровнем административной деятельности. Земли страны делятся на правительственные

округа, которые также именуется «бецирк». В общем количестве округов на территории ФРГ около 50. Правительством земли во главе каждого округа назначается уполномоченный правительства земли (правительственный президент), основной функцией которого является надзор над соблюдением правительственных актов.

Четвертым уровнем является деятельность администрации районов и городов на уровне районов. Общая численность районов (которые также называются крайс или ландкрайс) около 460 единиц, а городов – районов, которые обладают статусом районов около 180 (крайсштадты).

И последним, самым низшим уровнем является деятельность общин (гемейнде). Эти общины, которые включены в систему управленческой деятельности, осуществляют следующие функции: содержание коммунальных школ, профессиональных учебных заведений, гимназий, а также коммунально - хозяйственных служб, предназначенных для населения и жителей примыкающих мелких общин. Как правило, общая численность общин редко превышает 30 тысяч, но бывают исключения. Главами местных администраций являются ландраты и бургомистры, которые назначаются по различным основаниям, которые дифференцируются из – за различных традиций.

На сегодняшний день многие казахстанские административисты находятся в поиске новых путей административного права, переосмысления традиционных административно-правовых институтов. К примеру, доктор юридических наук Р.А. Подопригора к числу основных общественных отношений, регулируемых административным правом, в зависимости от их содержания относит: 1) управленческие отношения (связанные с позитивной управленческой деятельностью государственных органов); 2) полицейские отношения (связанные с применением различными государственными органами мер административного принуждения); 3) юстиционные отношения (связанные с рассмотрением публично-правовых споров); 4) юрисдикционные отношения (связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях).

© Думов Н.А., 2024

Список литературы:

1. Ежегодник публичного права – 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». – М.: Инфотропик Медиа, 2014. 480 с.
2. Клейнмана А.Ф.. Советское административное право. Учебник. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940. 300 с.
3. Рябцев Л.М., Крамлин А.Н., Чуприс О.И.. Учебно-методическое пособие по административному праву – 2009: М. Инфотропик, 2009. 315 с.
4. Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: Учебник. - 2-е изд. – М.: "Проспект", 2010 г. 513 с.
5. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебник.- М.:Издательство "СПАРК", 1996. 229 с.
6. Freund E. Cases on Administration Law. - St. Paul, 1928. P. I)
Фройнд Е., ПрецедентыАдминистративногоправа, Freund E. Cases on Administration Law. - St. Paul. 1928. P. I.
7. Daisy A. Introduction to administrative law 1972 y., 345p., А. Дайси. Введение в административное право, 1972. 345 с.
8. Талапин Э.В.Административное право Франции.Учебник. – Санкт-Петербург: Издательство Ленинградского университета, 2000. 210 с.
9. Ведель Ж. Административное право Франции - М.: Учебник. 1973. 140 с.

Научное электронное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА
(СОРОКИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)**

Сборник статей
по материалам международной научно-практической конференции,
посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации
Сорокина Валентина Дмитриевича
в связи со 100-летием со дня рождения
(29 марта 2024 года)

Составители:

Крамаренко Наталия Михайловна,
Пичкур Анна Петровна,
Дрозд Алексей Олегович

Научное редактирование

Каплунов Андрей Иванович,
*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации*

Публикуется в авторской редакции

Компьютерная вёрстка

Душкова Анна Юрьевна
Дизайн обложки
Шеряй Александр Николаевич

Системные требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более; 512 Mb и более; CD/DVD — ROM
дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800x600 .16 bit и более; Internet Explorer; Adobe
Acrobat Reader 8.0.

ISBN 978-5-91837-816-8



EDN: TWRMXX



Подписано к использованию 26.03.2024.
Объем 73,32 усл. авт. л. Заказ № 36/24. Тираж 10 экз.
Санкт-Петербургский университет МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилутова, д. 1