

Краснодарский университет МВД России

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции
(5 октября 2023 г.)

Краснодар
2024

УДК 340+08
ББК 67.2+94
Т338

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

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

В. В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор
(заместитель председателя);

А. А. Затолокин, кандидат юридических наук, доцент
(ответственный секретарь);

М. Е. Труфанов, доктор юридических наук, профессор;

Т. Г. Саградова

Теория и практика административного права и процесса
Т338 [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ. конф.
(5 окт. 2023 г.) / редкол.: И. В. Яблонский, В. В. Денисенко,
А. А. Затолокин и др. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский
университет МВД России, 2024. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-2043-3

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», состоявшейся в Краснодарском университете МВД России 5 октября 2023 г.

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

УДК 340+08
ББК 67.2+94

ISBN 978-5-9266-2043-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2024

Содержание

Труфанов М.Е. Дискуссии о проблемах в служебной деятельности участковых уполномоченных полиции (часть 1).....	5
Яблонский И.В, Кочкин А.А. К вопросу о разграничении статусов федеральной территории и особых экономических зон.....	9
Кубякин Е.О, Кочкин А.А. Публичная власть как социальный институт: социально-правовой анализ.....	14
Заброда Д.Г, Олещенко О.С. Оказание полицией помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия: административно-правовой аспект.....	19
Терешенок А.В, Лубенков А.В. Новые принудительные административно-правовые меры предупреждения правонарушений в Республике Беларусь: теоретические и прикладные проблемы.....	24
Жуков Н.Н. Проблемы комплектования кадров органов внутренних дел на современном этапе.....	32
Маслак С.Н. Меры государственного реагирования на современные вызовы безопасности дорожного движения.....	37
Каданина А.В. Проблемы выявления, квалификации и доказывания пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений.....	40
Насиров М.Н. Административно-правовой статус жителей новых регионов России.....	43
Волкова В.В., Петрушкина А.В. Эффективность поощрительных норм в системе публичной власти.....	48
Нехай А.Ю. История становления самоуправленческих начал в России до отмены крепостного права.....	53
Цындря В.Н. Характеристика административных правонарушений в области туризма (по законодательству Республики Крым).....	61
Затолокин А.А. Значение трудов доцента Руслана Яковлевича Зайцева в развитии теории административно-правовой науки.....	67
Бондарь О.О., Макаренко А.И. К вопросу об особенностях административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.....	73
Макаренко А.И. К вопросу об оптимизации понятия «специальный административно-правовой режим».....	81
Пономарева О.М. Современные проблемы законодательного регулирования института лицензирования в Российской Федерации....	86
Шихнабиев Р.А., Султанов К.А., Федорова Ю.А. Постановление по делу об административном правонарушении.....	91

Кокорина А.И., Ермаков А.И. Эффективность назначения административных штрафов за нарушение правил дорожного движения.....	97
Сайфутдинова А.Д. Правовые основы задержания как меры государственного принуждения, применяемого сотрудниками правоохранительных органов.....	103
Костенко Е.А. Развитие административно-правового регулирования целевого использования земельных участков в Российской Федерации.....	107
Шевченко В.М. Вопросы имплементации коллизионных норм-принципов охраны авторских прав в российское административно-деликтное законодательство.....	114
Суслина Ю.А., Затолокин А.А. Реализация полномочий сотрудников органов внутренних дел в рамках надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	119
Лакиенко Л. С. Разграничение административных правонарушений и иных правовых деликтов.....	123
Юрченко Ю.А. Административно-правовая характеристика публичных действий, направленных на дискредитацию Вооруженных Сил Российской Федерации, органов государственной власти, а также добровольческих формирований...	127

Труфанов Михаил Егорович,
профессор кафедры
Административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор

ДИСКУССИИ О ПРОБЛЕМАХ В СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ (ЧАСТЬ 1)

Центральные органы государственного управления в сфере органов внутренних дел, в современных условиях, обеспокоены тенденцией роста противоправных действий, посягающих на законные интересы личности, обусловленные злоупотреблением алкоголя, расширением спектра рецидивных преступлений, низким уровнем эффективности деятельности, ставшим типичным участковым уполномоченным в отдельных регионах Российской Федерации. Высокую степень озабоченности вызывает формирование и поддержание необходимых среды служебного функционирования участкового уполномоченного.

Дискуссии по поводу основных целей в реализации служебных полномочий участковых уполномоченных полиции, на фоне значительного набора препятствий, упирается в отсутствие ее официального определения в комплексе подзаконных ведомственных нормативных актов. Однако это не значит, что специалисты могут допустить к использованию и руководствоваться поверхностным теоретическим определением исходной цели в приложении компетентных усилий участковыми уполномоченными полиции. К примеру, обозначенными в спектре – «защиты прав граждан, проживающих на административном участке»¹.

Понятно, что в Инструкции по выполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, цель выполнения указанных обязанностей не определяется. В тоже время, есть ясность того, что на первом плане функционирования любого подразделения либо сотрудника выступают нормы Федерального закона «О полиции», в котором назначение участкового уполномоченного, как типичного представителя одной из служб полиции, состоит в – «защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействии преступности, охране общественного

¹ Мурузиди А.В., Исмаилов Д.А. Проблема участковых уполномоченных полиции в обеспечении общественного порядка//Интернет-журнал Национальное достояние. 2020. № 4(5). С. 1–3.

порядка, и собственности»¹. При этом, направления реализации полномочий участковым уполномоченным последовательно вытекают из перечня задач, указанных в п.9 Инструкции по выполнению служебных обязанностей на обслуживаемой территории и не нуждаются в произвольном толковании². В частности, к ним относятся: принятие мер, направленных на предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений; осуществление превентивных мер по снижению риска совершения преступлений лицами, имеющими непогашенную (не снятую) судимость; ведение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профучете; осуществление приема граждан; рассмотрение обращений граждан, а так же наблюдение за лицами, состоящими под административным надзором.

Нарекания, представленные в отдельных публикациях, отражающие как недостаток, допущенный в «Инструкция по выполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке»³ отсутствие требования о ведении паспорта административного участка, будем считать, если можно, издержками времени, необходимого для освоения передовых материалов научным сообществом. Для формирования, достаточного уровня оптимизма следует обратить внимание на п. 10 Концепции развития службы участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России на 2020-2023 годы. В содержание комплекса мер организационного и практического характера, указан такой аргумент, как то, что: «в эксплуатацию введен модуль «Участковый» программного обеспечения Сервиса обеспечения охраны общественного порядка Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России», который оптимизировал документооборот участковых уполномоченных полиции, повысил интеграционную составляющую сотрудников, с учетом использования такого информационного ресурса с иными банками данных об административных правонарушениях, происшествиях, оружии, автотранспорте и т. д.

Скажем больше, по данным, представленным еще в 2018 году А.Г. Репьевым: «Служебными компьютерами и планшетами были

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7.02. 2011 № 3-ФЗ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Мурузиди А.В., Исмаилов Д.А. Проблема участковых уполномоченных полиции в обеспечении общественного порядка//Интернет-журнал Национальное достояние. 2020. № 4(5). С. 1-3.

³ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

обеспечены 90% участковых уполномоченных полиции»¹. Действительной же проблемой, в данном вопросе, является то, что более 10% из них, не имели доступа со своего служебного компьютера к СООП.

В соответствии с требованиями, представленными в Федеральном законе от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», участковый уполномоченный полиции должен обладать высшим образованием, что следует рассматривать как проблему. Дело в том, что согласно исследованиям С.А. Новоселова, которые были представлены в журнале Правопорядок в 2023 году: «около 12% сотрудников подразделений участковых уполномоченных полиции сегодня имеют высшее юридическое образование, 43% – среднее юридическое и высшее не юридическое образование и около 45% личного состава участковых уполномоченных полиции имеют среднее, среднее профессиональное образование».² По нашему мнению, следует последовательно и осторожно обращаться к выводам с цифровыми данными о процентах обладателей высшего юридического и не юридического образования. Огромное количество всевозможных коммерческих ВУЗов, а точнее их филиалов и отделений, еще десять лет назад и ранее, оставили заметный след в системе и результатах отечественного образования. Наглядным тому подтверждением можно считать, данные выше указанного автора о трудностях при внесении результатов профилактического обхода в модуль «Участковый» сервиса охраны общественного порядка. Более 80% действующих участковых уполномоченных полиции, в отведенное по графику время, успевают оформить не более двух материалов об административных правонарушениях, а 15% – от трех до пяти. Это тоже, в конечном счете может указывать на характер образовательного учреждения и, даже если это ВУЗ МВД России, на наличие в нем специализации «участковый уполномоченный полиции».

Учитывая имеющиеся недостатки в организации работы, а также потребность граждан в надлежащем функционировании службы участковых уполномоченных полиции Н.И. Свечников и Д.А. Бердников делают вывод о том, что: «В современных условиях деятельность

¹ Репьев А. Г. Проблемы информационно-аналитического компонента в организации деятельности руководителя подразделения участковых уполномоченных полиции // Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти: сборник научных трудов участников Международной научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 28 марта 2018 года): Ростовский юридический институт МВД РФ, 2018. С. 238–242.

² Новоселов С. А. Влияние условий службы участковых уполномоченных полиции на эффективность их деятельности // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 2 (37). С. 50–56.

участковых уполномоченных полиции не в полной мере отвечает запросу общества на обеспечение правопорядка. Анализ жалоб, поступающих на участковых уполномоченных полиции, свидетельствует о том, что в 62% случаях отрицательное мнение о деятельности сотрудников формируется: во-первых, в связи с несогласием с принятыми решениями, а во-вторых, в связи с отсутствием сотрудника в часы приема граждан на рабочем месте».

Не надо быть глубоким специалистом в сфере деятельности участковых уполномоченных полиции, чтобы понимать пропорцию в претензионных отношениях с участием данного представителя правоохранительных органов. Если в семейном скандале с хулиганскими проявлениями участвует, как минимум, две стороны, то хотя бы одна из сторон останется несогласной с результатами реализации служебных полномочий участковым уполномоченным полиции. А что, не менее типично, так это то, что на следующий день после составления протокола об административных правонарушениях, «антагонистичные стороны» могут объединиться во мнении о том, что: «участковый уполномоченный был неправ». Данный критерий оценки служебного поведения, уж очень серьезно опосредован эластичностью семейных связей, в такого рода случаях.

Определяясь с особенностями второй причины, есть смысл отметить, что: нередки случаи, когда причины обусловлены организационными условиями несения службы участковых уполномоченных полиции, более половины участковых уполномоченных полиции одновременно обслуживают два, а порой и более двух, административных участков. Опять же обращаясь к материалам исследования С.А. Новоселова отметим, что: «рабочая смена участкового уполномоченного полиции, предусматривающая решение поставленных задач, составляет около 13 часов ежедневно». Такая значительность временных затрат еще раз указывает на проблему ненормированного режима несения службы.

В завершении, данной части дискуссии отметим, что в своем большинстве участковые уполномоченные полиции пунктуально, не смотря на сформировавшиеся негативные факторы и организационные проблемы исполняют свой служебный долг и, как минимум половина из них не видят проблем в организации служебной деятельности.

Яблонский Иван Владимирович,
начальник кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат исторических наук, доцент

Кочкин Антон Андреевич,
преподаватель кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ СТАТУСОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ И ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

В последнее время в отечественном правовом дискурсе все чаще возникает тема специальных административно-правовых режимов, что обусловлено, во-первых, внесением изменений в статью 65 Конституции РФ¹, согласно которой теперь, как известно, в состав Российской Федерации входит 89 субъектов², а во-вторых, введением в действие в соответствии с Указом Президента РФ³ в новых субъектах Российской Федерации военного положения, что, в свою очередь, основывается на требованиях, закрепленных в статье 87 Конституции РФ, а также в

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. N 5-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. N 6-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. N 7-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. N 8-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. N 756. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

положениях Федерального конституционного закона¹. Но тема ведение военного положения в настоящий момент достаточно изучена², поэтому не считаем целесообразным более подробно останавливаться на ней. Тем не менее не вызывает сомнения тот факт, что вопросы, касающиеся особенностей функционирования специальных административно-правовых режимов в нашем государстве, остается актуальным.

Однако речь в этой статье пойдет не про военные или чрезвычайные положения. Существует большое множество специальных административно-правовых режимов, которые действуют или могут действовать (если говорить про экстраординарные специальные административно-правовые режимы) на территории России³.

В последние несколько лет наблюдается некая тенденция организации системы территориальных органов внутренних дел, направленная на создание отдельных органов, которые напрямую не относятся к территориальным, но выполняют их функции. Речь идет о федеральной территории «Сириус»⁴, в пределах которой образован Отдел МВД России по федеральной территории «Сириус»⁵.

Необходимо сделать ремарку и сказать о том, что в данной работе не затрагиваются вопросы организации структурных звеньев органов внутренних дел. Авторам исследования интересно рассмотреть статус федеральной территории, закрепленный в статье 67 Конституции РФ⁶ по той причине, что данная территории существует в настоящий момент в единственном числе, что такого рода административно-территориальная единица не относится ни к видам субъектов РФ, ни к видам

¹ О военном положении (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Винокуров В.А. Военное положение, уровни реагирования, специальная военная операция: понятие и содержание // Право и государство: теория и практика. 2023. №7 (223).; Агарзаев С.К. Особенности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности органами внутренних дел российской федерации в период действия военного положения // Академическая мысль. 2023. № 2(23).

³ Санников Д.В. Понятие правового режима: подходы к определению и содержанию // Вестник Прикамского социального института. 2023. №1 (94).

⁴ Федеральная территории "Сириус" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ Об утверждении Положения об Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральной территории «Сириус» [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 12 апреля 2021 г. № 209. Доступ из справ.-правовой системы «Юрист».

⁶ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

муниципальных образований¹, ни к специальным административным правовым режимам, но, тем не менее, может иметь признаки перечисленных категорий.

В контексте определения сущности федеральной территории хотелось бы отметить, что концепция создания такой административно-территориальной единицы может быть близка к идеям «чартерных городов».

Стоит обратить внимание на то, что «чартерный город» хоть и является по своей сути территорией, где внедряются инновационные проекты, по организации жизнедеятельности людей, проживающих в границах данной территории, такого рода административная единица не сравнима с Силиконовой долиной, представляющей собой совокупность «гиков», «стартаперов», ваучерных капиталистов, IT-специалистов, мошенников², а иногда и гениев, потому что основная задача Силиконовой долины – культивирование площадок для организации бизнеса, проще говоря, получение денежных средств.

Задача же «чартерного города» (федеральной территории) – «умное» благоустройство. Как кажется нам, проекты «чартерных городов», амбассадором которых является Пол Ромер³, пытаются найти ответ на один тривиальный вопрос: как сделать так, чтобы всем было хорошо? Иными словами: как сделать так, чтобы на ограниченной территории было возможно наиболее благополучное существование проживающих там лиц? При этом под благополучием понимается не столько уровень счастья населения, а уровень экономической стабильности, стабильный экономический рост, внедрение инновационных (иногда пилотных) технологий⁴, безопасность местного населения, развитие инфраструктуры, в общем, панэргономичный образ жизни.

В настоящее время, как нам кажется, существует необходимость в проведении демаркационной линии между статусом федеральной территории и статусом особой экономической зоны, поскольку данное разграничение позволит четче сформулировать причины создания федеральной территории.

Кроме того, мы решили провести разграничение между статусом федеральной территории и специальными административно-правовыми

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² URL: <https://www.rbc.ru/society/19/11/2022/637853719a7947e630ee1521>

³ Romer P.M. Growing profitability and long-term growth // Journal of Political Economy, October 1986.

⁴ О федеральной территории "Сириус" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федерального закона от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

режимами потому, что из текста действующей Конституции РФ понятно, что федеральная территория является отдельной административной единицей, которая занимает как бы автономный статус по отношению к остальным субъектам РФ, но в пределах которой могут быть созданы органы местного самоуправления¹. Однако это территория, на которой по умолчанию действует особый специальный административно-правовой режим, который и выступает в качестве основания создания отдельной федеральной территории.

Возвращаясь к теме разграничения статусов особых экономических зон и федеральной территории, следует сказать, что, вероятно, проще всего провести такое разграничение исходя из целей создания экономических зон.

Так, целью создания особой экономической зоны выступает развитие «обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»². Но основная цель создания федеральной территории заключается непосредственно в обеспечении «комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории»³.

Таким образом, получается, что особая экономическая зона создана как бы в потребительских целях. То есть она, во-первых, чаще всего (за исключением туристско-рекреационных экономических зон) ориентирована во вне, то есть на ее теории создается нечто (благо), которое будет использовано людьми вне пределов ее территории (может быть, это благо будет использовано даже и на территории особой экономической зоны, но это не инвестиция в инновационность самой территории)⁴.

Во-вторых, что касается сущности туристско-рекреационных экономических зон, то здесь законодатель, на наш взгляд, делает упор на сохранении актуальности и «полезности» (эффективности) для досуга граждан, в то время как ключевой особенностью федеральной территории выступает инвестирование публичных органов власти в инновационность экономического и научного потенциала территории, независимо от того,

¹ О федеральной территории "Сириус" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федерального закона от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об особых экономических зонах в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федерального закона от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О федеральной территории "Сириус" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федерального закона от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

какой продукт получится в итоге, главное постараться сделать так, чтобы стало лучше, но это «лучше» никто не может гарантировать. Проще говоря для понимания статуса особой экономической зоны следует исходить из того, что главное в ней – это плоды ее деятельности, эффективность и полезность. Однако эти же категории мало что значат для федеральной территории, которая по своей природе выступает в качестве эксперимента. Какой смысл в эксперименте, если мы знаем, что получится? В первом случае (в случае особой экономической зоны) мы знаем, как «это» работает, во втором случае (в случае федеральной территории) мы хотим, чтоб «это» работало именно так.

Кубякин Евгений Олегович,
профессор кафедры теории и методологии
государственного управления
Академии управления МВД России,
доктор социологических наук, доцент,
Почетный работник сферы образования
Российской Федерации

Кочкин Антон Андреевич,
преподаватель кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Социальную среду можно представить как основу для формирования всевозможных институтов, которые на фоне социальной реальности выступают в качестве онтологических модусов. Основной вопрос кроется в том, что эластичность и характер данных отношений зависит от того, какую парадигму участники социального взаимодействия выбирают в качестве определяющей: право, религиозные нормы, политические ценности, законы или закономерности экономик.

Не стоит забывать и тот факт, что нормы, существующие в разных плоскостях социальной реальности, могут дополнять друг друга или друг друга взаимно замещать в зависимости от контекста социальной ситуации.

Так, например, не только религиозные источники лежат в основе деятельности священнослужителей, но также и ряд нормативно-правовых установок, о чем свидетельствует, например, статья 14 Конституции РФ¹, закрепляющая социальное государство как основу конституционного строя России, статья 28 Конституции РФ², говорящая о том, что «каждому гарантируется свобода совести»³, статья 67.1 Конституции РФ, в которой сказано о том, что в нашем государстве сохраняется память многих поколений, «передавших нам идеалы и веру в Бога»⁴ и, например, закон о религиозных объединениях⁵.

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ О свободе совести и о религиозных объединениях: федер. закон от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ. (с изм. и доп.). [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

При этом и религиозные, и правовые отношения не могут обойтись без социальной среды, в которой возможно было бы взаимодействие вообще.

Это свидетельствует о том, что ряд отношений могут иметь многоуровневую систему детерминантов (социальные нормы, религиозные нормы, правовые нормы, этические нормы, которые регулируют один тип отношений), в рамках которых такие отношения генерируются и «стараяются» сохранить относительную независимость, не превалируя ни к одному из типов детерминант, поскольку если определенный тип отношений интегрируется в самостоятельную плоскость, то тем самым нарушается не только система существующих отношений, но и, в целом, такой нарратив может привести к ряду деструктивных явлений.

Например, не будет большой тайной сказать, что для основной части существующих религий культ аскезы и жертвенности выступает в качестве определяющего. Представим, например, группу религиозно настроенных лиц, которые культ жертвенности сделали ведущим для большинства своих религиозных практик, где обязательным является умерщвление человека, что нарушает не только статью 20 Конституции РФ¹, но и подпадает под действие ряда статей УК РФ². Однако некоторые практики могут несколько идти параллельно с действующими нормами, трансформируясь на уровне абстрактности, однако и в этом случае есть некая основа, которая содержит в себе первоначальный отголосок последующих (транспонированных) действий³ (первичный фрейм).

Полагаем, что похожая картина (когда разного рода отношения одновременно «разворачиваются» в нескольких параллельных плоскостях, на первый взгляд, слабо связанных между собой) справедлива для социальных институтов по той причине, что многие социальные отношения имеют привязку к тому или иному социальному институту (соответственно деятельность священнослужителя осуществляется в контексте функционирования института религии), но при этом влияют на другой институт или на группу институтов, что, в свою очередь, может породить новый институт в обществе либо минимизировать дистанцию между несколькими социальными институтами по функциональному значению, о чем мы сказали выше.

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63ФЗ (УК РФ) (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Гофман И. Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта: Пер. с англ. / Под ред. Г.С. Батыгина и Л.А. Козловой; вступ. статья Г.С. Батыгина. М.: Институт социологии РАН, 2003. 752 с.

Нередко такого рода интеграции проявляются в правовом дискурсе, когда происходят изменения действующих законов на региональном или федеральных уровнях или принимаются нормативно-правовые акты, которые носят универсальный характер, затрагивающие большую часть сфер жизнедеятельности, что в последние несколько лет связано с появлением института публичной власти.

Несмотря на то, что законодатель не дает прямого ответа по поводу содержания и пределов публичной власти, все же ключевые элементы публичной власти можно найти в Конституции РФ с изменениями от 1 июля 2020 года¹, а также в ФКЗ «О правительстве РФ»², в ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ»³, а также в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ряде других нормативно-правовых актов.

Анализ указанных источников показывает, что процесс формирования целостного института публичной власти – это некий отложенный механизм, который в настоящее время начал приходить в действие в области демократизации деятельности органов государственной власти.

Как известно, публичность подразумевает формирование вектора, указывающего на приоритеты народа России. Хотя сам термин «публичная власть» является неким оксюмороном, поскольку государственная власть достаточно обособленный конструкт, имеющий свой аппарат принуждения, нетривиальную структуру и достаточно жестко детерминированный алгоритм действий, в то время как само явление публичности создает впечатление масштабности, гетерогенной организации деятельности граждан, нередко плеяду противоречащих друг другу мнений. Однако публичная власть как социальный институт создан в целях поиска консенсуса между двумя, в сущности, полярными институциями: государственной властью и народом.

В этой связи И.В. Упоров, Н.А. Шеуджен, А.А. Швец отмечают, что «...Наличие власти предполагает обособление различных социальных групп (классов), одни из которых подчиняются другим»⁴, то есть наличие

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ Упоров И.В., Шеуджен Н.А., Швец А.А. Публичная власть как социальный институт и признак государства: социально-правовая природа и генезис в динамике концептуальных подходов // Право и практика. 2021. №1.

государственного аппарата подразумевает существование доминирующей социальной группы, которая обладает большим объемом полномочий, чем другие социальные группы, и эти полномочия позволяют им так или иначе упорядочивать деятельность других лиц.

Что касается элемента «публичности», то здесь необходимо сказать, что он имеет не столько противоположное значение, а скорее, перемещает смысл власти в иную плоскость.

Так, А.В. Дахин, И.В. Балужева, С.В. Давыдов, О.В. Щетинина отмечают, что «политический транзит российской системы публичной власти связан с поиском оптимального для интересов отечественного устойчивого развития сочетания «вертикальных» и «горизонтальных» социальных, общественно-политических отношений на каждом уровне публичной власти (курсив наш – Е.О. Кубякин, А.А. Кочкин)»¹. Данное замечание является значимым, поскольку показывает, что основы конституционного строя, закрепленные в статьях 2 и 3 Конституции РФ², создают, по сути, публичные основы государственности в России, так как свидетельствуют о приоритете интересов народа, который в то же время является «носителем суверенитета и единственным источником власти»³, что и делает (на примере институционализации публичной власти) возможность интеграции, так называемых, «вертикальных» и «горизонтальных» отношений.

В социально-правовом дискурсе, по нашему мнению, наиболее эффективно раскрывается понятие публичной власти сквозь призму двойной контингенции, которая предполагает безграничное поле вариативности действий нескольких субъектов социального взаимодействия, особенно если речь идет о полярных типах социальной коммуникации в различных формах ее проявления⁴.

В контексте публичной власти концепция двойной контингенции представляется таким образом, который позволяет, по крайней мере, на номинальном уровне или, как писал Бурдье, на языке официальной номинации⁵, то есть на языке государственных органов власти, на языке права, создать лакуну, дающую право участвовать в деятельности и государственных органов власти федерального уровня, и в работе

¹ Дахин А.В., Балужева И.В., Давыдов С.В., Щетинина О.В. Система публичной власти и региональная стратификация политического пространства России: институты в поиске социального субъекта // Власть. 2021. №4.

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Там же.

⁴ Луман Н. Введение в системную теорию. М.: Логос. 2007. 360 с.

⁵ Бурдье П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Бурдье П. Социология социального пространства / пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005. С. 241.

государственных региональных структура, а также взаимодействовать через органы местного самоуправления в рамках муниципальных образований.

Иными словами, публичная власть, условно говоря, есть тот мостик, который соединяет полярные институты (государственный аппарат и народ) в рамках одного социального института, решающего проблему двойной контингенции в русле реализации демократической политики государства.

В этой связи социологическая наука показывает, что понятие публичной власти, по своей сути, соткано из полотна общественных отношений, что дает возможность найти вероятный компромисс между государственными структурами (истеблишментом¹) и народом (электоратом), где ведущая роль отдается последнему.

Такого рода практика является, с одной стороны, средством минимизации дистанции между правящей структурой и гражданами страны, с другой стороны, возводит принцип демократического государства на новый уровень, так как сеть демократических отношений в таком ключе пронизывает большое множество государственных структур, претворяющих в жизнь основы конституционного строя России² благодаря решению проблемы двойной контингенции за счет появления социального института публичной власти.

¹ Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Бурдые П. Социология социального пространства / пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005. С. 252.

² Конституции РФ (Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Заброда Дмитрий Григорьевич,
профессор кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Олещенко Олег Сергеевич,
старший лейтенант внутренней службы
Регионального управления
Государственной Фельдъегерской службы
по Республике Крым

ОКАЗАНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ПОМОЩИ ЛИЦАМ, ПОСТРАДАВШИМ ОТ СЕМЕЙНОГО НАСИЛИЯ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Безопасность и защищенность семьи от различных противоправных посягательств сегодня является ключевой социальной проблемой, решение которой предусматривает консолидацию усилий всего общества с целью устранения причин и условий семейно-бытовых правонарушений, а также минимизации их последствий.

Комплексность изучения проблемы противодействия семейному насилию обусловлена предметом анализа, которым выступают семейное насилие как совокупность различных по своей правовой природе правонарушений и антиобщественных действий, а также причины и условия, которые их опосредуют; характером общественных отношений, формирующихся в процессе оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия; особенностями процессов организации деятельности подразделений полиции, относящихся к числу основных субъектов оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия (например, участковых уполномоченных полиции, по делам несовершеннолетних ОВД, патрульно-постовой службы).

Задачами этой статьи являются: анализ основных подходов к пониманию рассматриваемой нами категории, выделение признаков, отражающих ее правовую природу, а также сформулировать ее интегрированное понятие.

При определении содержания категории «оказание помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия», нами выделены в нем признаки, касающиеся: сущности действия; процесса действия; предмета в отношении, которого осуществляется действие; статуса лица, в отношении которого эти действия совершаются.

В словарной литературе, понятие «помощь» описывается как «...содействия кому-либо; совокупность средств или действий, упрощающих что-либо, ослабляющее действие чего-либо». При этом слова «помощь» и «услуга» названы синонимичными: «услуга» определяется как «действие, приносящее помощь, пользу другому».

Б.М. Лазарев назвал «...помощь со стороны исполнительных органов власти гражданам» «управленческой услугой»¹, а Ю.П. Соловей – указал, что в отношении полиции «...правильнее применять понятие «помощь», поскольку услуги должны быть оплачиваемыми»².

Соотношение понятий «помощь» и «услуга» отражает состояние развития модели взаимоотношений полиции и общества, основанной на общечеловеческих ценностях гуманизма, справедливости и демократии³⁴.

Современная интерпретация категории «полицейская помощь» представлена К.С. Бельским, который утверждает, что «...метод полицейской помощи представляет собой особый способ охраны (обеспечения) прав граждан (право на жизнь, неприкосновенность, медицинскую помощь), осуществляемый органами полиции путем оказания по просьбе гражданина, а в отдельных случаях без его согласия, определенных услуг социального, медицинского, финансового и иного характера»⁵. При этом, С.Г. Костин эту категорию рассматривает и как «форму взаимодействия полиции и граждан»⁶.

По мнению В.И. Ковшевацкого полицейской помощи присущи общие и специальные черты.

В частности, особенности полицейской помощи опосредованы: статусом полиции как государственного органа, наделенного контрольно-надзорными и принудительными полномочиями; возможностью предоставления как по просьбе лица, так и без его согласия; отсутствием цели получения прибыли; нормативным регулированием; возможностью

¹ Лазарев Б.М. Общая характеристика взаимоотношений аппарата управления и граждан // Органы управления и статус гражданина: Материалы XIII «круглого стола» ученых-административистов СССР и ГДР. Алма-Ата, 1988.

² Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

³ Костенников М.В. Принцип законности и его реализация в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Полицейская деятельность. 2014. № 3. С. 301–309. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.3.12361.

⁴ Куракин А.В. Вопросы системы административного права // Полицейская и следственная деятельность. 2022. № 4. С. 13–36.

⁵ Бельский К.С. К вопросу о понятии «полицейская помощь» // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003.

⁶ Костин С.Г. Методы административной деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере потребления алкогольной продукции // NB: Административное право и практика администрирования. 2023. № 1. С. 45–58.

предоставление без связи с правонарушениями; незамедлительностью реагирования на потребность ее оказания; видами помощи: правовой, социальной, психологической, медицинской в рамках первой помощи) и др.¹

Федеральный Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определяет, что «..помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, направлена на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам, осуществляемой в соответствии с законодательством России с их согласия в целях минимизации последствий правонарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений» (ст. 27)².

Думается, что полицейскую помощь можно рассматривать и как метод административной деятельности полиции, способ охраны обеспечения прав и свобод граждан, форму взаимодействия полиции и граждан, а также вид поддержки, оказываемой уполномоченными органами (должностными лицами) определенному кругу лиц.

В словарях глагол «оказывать» определяется как «1. Проявлять, показывать в какой-либо форме свое отношение, к кому-либо, чему-либо // Производить, осуществлять что-либо по отношению к кому-либо, чему-либо».

Действия, связанные с оказанием помощи, в ФЗ «О полиции» описываются глаголами «приходит» (ч. 2 ст. 1), «оказывает» (п. 3 ч. 1 ст. 12) (преимущественно). В других нормативных актах также используется понятие «оказание» (например, юридической помощи, первой помощи, психиатрической помощи, оказание социальной помощи и т. п.)³.

Содержание конкретных действий, совершаемых сотрудниками полиции в процессе оказания помощи, связано с характером причиняемого насилия. Например, причинение вреда здоровью требует оказания первой и организации оказания медицинской помощи, уничтожение или повреждение личного имущества – материально-финансовой и др. Кроме этого, любой вид насилия содержит психологическую составляющую, оказывая негативное воздействие как на пострадавшее лицо, так и на отдельных членов семьи (например, детей, пожилых родителей).

¹ Ковшевацкий В.И. К вопросу об особенностях оказания полицейской помощи гражданам // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5.

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

К сожалению, законодательство о полиции предусматривает оказание ею лишь «первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует» (п. 3 ч. 1 ст. 12).

В свою очередь, восстановление нарушенных в результате семейного насилия, прав и свобод граждан предполагает оказание правовой, психологической помощи или соответствующих социальных услуг, которые полиция предоставлять не уполномочена (например, размещение в кризисном центре, социальное сопровождение семей, находящихся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации, психолого-педагогическая коррекция).

Изучение научной и учебной литературы позволяет сделать вывод об административно-правовой природе мер воздействия как на поведение лица, совершающего насилие в семье, причины и условия, опосредующие возникновение семейно-бытовых конфликтов, так и направленных на изменение состояния члена семьи, пострадавшего от насильственных действий.

В частности, это касается проявлений семейного насилия, большинство из которых составляют административные правонарушения, административно-правовой природы мер воздействия, применяемых полицией и другими субъектами для оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия, регулированием взаимодействия между ними и др.

Рассмотрев учебные и научные публикации, нормативные правовые акты нами выделены следующие признаки, раскрывающие понятие «...оказание полицией помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия» в контексте деятельности УУП: незамедлительность оказания; отнесение к методам административной деятельности полиции; оказание, как правило, с согласия лица; урегулированность нормами административного права; осуществление в рамках полномочий должностных лиц полиции; комплексный характер принимаемых мер (как правовых, так и других (организационных, финансовых, психологических); систематичность оказания; цель – недопущение повторных случаев семейного насилия, минимизация последствий соответствующих правонарушений, восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов пострадавших лиц.

Таким образом, под оказанием полицией помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия предлагается понимать «урегулированную преимущественно нормами административного права, осуществляемую в рамках полномочий, деятельность УУП по предоставлению правоохранительных услуг в форме различных видов

поддержки, направленной на уменьшение (сведения к минимуму), предотвращение последствий правонарушений либо риска стать пострадавшими от правонарушений, а также восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов пострадавших лиц».

Непосредственно в контексте деятельности полиции эта поддержка проявляется в: оказании первой помощи, осуществлении правового информирования, консультирования, действиях по охране места происшествия, применении отдельных психологических методов воздействия на личность пострадавшего (например, снятия психоэмоционального напряжения, расположения к общению, диагностики лжи и др.).

Терешенок Александр Владимирович,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности
факультета милиции
Могилевского института МВД Республики Беларусь

Лубенков Александр Владимирович,
заместитель начальника кафедры
административной деятельности
факультета милиции
Могилевского института МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент

**НОВЫЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ
МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Любое новое правовое явление вызывает научный интерес, становится предметом научного осмысления с позиций соответствия современным достижениям юридической науки и прикладной ценности, а также требует разработки научно обоснованных рекомендаций для дальнейшего применения в правоприменительной практике.

Законом Республики Беларусь от 06 января 2021 г. № 93-З «О введении в действие кодексов» с 1 марта 2021 г. на территории Республики Беларусь введены в действие новые Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП Республики Беларусь) и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП Республики Беларусь).

Одной из новелл обновленного административно-деликтного законодательства Республики Беларусь стало введение института профилактических мер воздействия, применяемых к лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренного главой 5 КоАП Республики Беларусь¹, что, по мнению ряда исследователей-административистов, свидетельствует об усилении профилактической

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: 06 янв. 2021 г., № 91-3: принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г.; одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

составляющей административно-деликтного законодательства Республики Беларусь¹.

В свою очередь, включение мер профилактического воздействия в общую часть КоАП, наряду с административными взысканиями обусловило потребность поиска белорусской административно-правовой наукой их места в существующей системе мер административного принуждения.

В качестве общепринятой классификации мер административного принуждения в административно-правовой науке принято их деление на следующие группы мер: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения (общие и специальные); 3) меры административно-процессуального обеспечения; 4) административно-восстановительные меры; 5) меры административной ответственности².

При этом, наиболее распространенным среди исследователей как в Республике Беларусь так и в Российской Федерации, критерием подобной классификации мер административного принуждения выступает целевое назначение и способ обеспечения общественного порядка и общественной безопасности³.

В соответствии со ст. 5.1 КоАП Республики Беларусь к профилактическим мерам воздействия отнесены: устное замечание, предупреждение и меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних.

В ст. 5.2 КоАП Республики Беларусь устное замечание позиционируется как профилактическая мера и состоит в устном разъяснении физическому лицу противоправного характера и общественной вредности совершенного им административного правонарушения и предостережении о недопустимости противоправного поведения с его стороны¹.

¹ Чуприс О.И. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 года в разрезе отражения элементов административно-деликтной политики // Право.by. – 2021. - № 5(73). – С. 5-12; Добрян С.В. Правовая природа и проблемные аспекты применения профилактических мер воздействия в Республике Беларусь // Вестник Академии МВД Респ. Беларусь. - Минск. – 2021. - № 2(42). – С. 32-36.

² Лубенков А.В. Правовая доктрина Российской Федерации и Республики Беларусь об административном принуждении, реализуемом органами внутренних дел / А. В. Лубенков, Н. В. Макарейко, А. М. Субботин. – Минск: Право и экономика, 2017. С. 71.

³ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14; Моск. ун-т МВД РФ. - М., 2005. - С. 69; Лубенков А.В. Административно-правовые средства принуждения в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Акад. МВД Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – С. 11.

Стоит отметить, что устное замечание новым правовым явлением в административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь не является, поскольку, ранее (однако, без раскрытия его содержания) было закреплено в процессуальных нормах ч.3 ст.9.1 «Поводы и основания для начала административного процесса» ПИКоАП 2006 г. в качестве меры воздействия, применяемой к правонарушителю в случае освобождения его от административной ответственности при малозначительности совершенного деяния. Отметим, что по нашему мнению, раскрытие содержания устного замечания в ст.5.2 Общей части КоАП Республики Беларусь, наряду со ст.8.2 КоАП Республики Беларусь, содержащей основания освобождения от административной ответственности при малозначительности деяния, т.е. в материальной части административно-деликтного права, является свидетельством принятых мер по взаимной систематизации административно-деликтного и административно-деликтно-процессуального законодательства Республики Беларусь.

Сравнительно-правовой анализ законодательства об административных правонарушениях Республики Беларусь и Российской Федерации, обнаруживает терминологическую схожесть вышеуказанной профилактической меры воздействия с устным замечанием, указанным в ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации)¹. Однако, при более пристальном рассмотрении, обнаруживаются отличия как в процессуальном порядке ее применения, так и по кругу уполномоченных субъектов. Так, в соответствии со ст.ст. 2.9, 29.9 КоАП Российской Федерации, устное замечание объявляют судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении³. В свою очередь, в порядке определенном ПИКоАП Республики Беларусь, устное замечание объявляет лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению до начала административного процесса, т.е. подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: 30 дек. 2001 г., № 195-ФЗ: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г.: одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г.: в ред. Федер. закона от 04.08.2023 г. // Интернет-сайт Президента России.

² Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс], 06 янв. 2021 г., № 91-3: принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г.: одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

В ст. 5.3 КоАП Республики Беларусь раскрыто содержание такой профилактической меры административной ответственности как предупреждение, под которым понимается письменное предостережение лица, совершившего административное правонарушение, о недопустимости противоправного поведения с его стороны и правовых последствиях повторного совершения данного административного правонарушения.

В обновленном административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь данной мере не только задано принципиально новое значение, но и содержание. В частности в ст. 6.2 КоАП 2003 г. предупреждение было закреплено в качестве административного взыскания, т.е. меры административной ответственности.

КоАП Российской Федерации, в ст. 3.2 закрепляет предупреждение в качестве вида административного наказания, т.е. меры ответственности за совершение административного правонарушения, что в полной мере раскрывается в ее содержании, изложенном в ч. 1 ст. 3.4 КоАП Российской Федерации в качестве официального порицания физического или юридического лица, совершивших административное правонарушение, выраженного в письменной форме, и отражает такое свойство юридических санкций как: «...их способность выразить общественное осуждение поведения правонарушителя и достижения цели воздействия на его волю и сознание, на ценностные ориентиры его поведения, нравственно-психологические мотивы его поступков...»¹, помимо этого обладает такой чертой юридической ответственности как претерпевание санкций, в данном случае в виде состояния наказанности, носящего характер обременения в течение определенного промежутка времени для лица, по отношению к которому они применены.

В свою очередь, отсутствие указания на «порицание лица, совершившего административное правонарушение» в определении предупреждения, применяемого в качестве профилактической меры воздействия в соответствии с КоАП Республики Беларусь, лишь подчеркивает отличие их (профилактических мер воздействия) от правовой природы мер административной ответственности.

Обращает на себя внимание и то, что из определения предупреждения, содержащегося в КоАП Республики Беларусь следует, что данная профилактическая мера воздействия преследует цель предупреждения повторного совершения им конкретного, аналогичного совершенному, правонарушения.

Меры воспитательного воздействия, предусмотренные ст.5.4 КоАП Республики Беларусь применяются при освобождении от административной ответственности несовершеннолетнего. Данные меры

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 276.

закljučаются в разъяснении ему законодательства, возложении обязанности принести извинения потерпевшему, загладить причиненный вред и ограничении досуга на срок до тридцати суток. При этом одновременно могут быть применены несколько мер воспитательного воздействия.

В качестве основания освобождения от административной ответственности с объявлением устного замечания в ст. 8.2 КоАП Республики Беларусь выступает отсутствие значительного вреда охраняемым КоАП Республики Беларусь интересам. Основаниями освобождения от административной ответственности с вынесением предупреждения в ст. 8.3 КоАП Республики Беларусь являются: признание лицом факта совершения им административного правонарушения, подразумевающего под собой не только осмысление наличия в совершенном им деянии признаков, характеризующих субъективную и объективную сторону административного правонарушения, но и осознание его общественной вредности, а также отсутствие в течение года взысканий и профилактических мер воздействия за аналогичное правонарушение. Дополнительными основаниями выступает введенная ст. 2.2 КоАП Республики Беларусь категоризация административных правонарушений в зависимости от характера и степени общественной вредности на административные проступки, значительные правонарушения и грубые административные правонарушения, поскольку положения ст. 8.3 КоАП Республики Беларусь применимы только в случае совершения административных проступков и значительных административных правонарушений. Как отмечает О.И. Чуприс, введение подобных оснований не означает их трансформацию в социально полезное поведение (как то: крайняя необходимость, необходимая оборона, предотвращение вредных последствий, совершенного правонарушения и др.), объективно не нейтрализует его общественную вредность, но превращает его в социально допустимое¹.

Применение профилактических мер воздействия в отношении несовершеннолетних обусловлено спецификой личности лиц, не достигших возраста 18 лет и общей правовой доктриной обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, что обосновывает возможность их применения при совершении любой категории административных правонарушений.

Таким образом, освобождение лица от административной ответственности за совершенное административное правонарушение по основаниям, предусмотренным КоАП Республики Беларусь и в порядке, установленном ПИКоАП Республики Беларусь, является своего рода

¹ Чуприс О.И. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 года в разрезе отражения элементов административно-деликтной политики // Право.by. 2021. № 5(73). С. 11.

юридическим фактом, влекущим применение профилактических мер воздействия одновременно исключаящим возможность их отнесения к принудительным мерам административной ответственности.

Обоснованной представляется и позиция Д.П. Семенюка о необходимости отграничения профилактических мер воздействия и от мер общей и индивидуальной профилактики правонарушений, предусмотренных Законом Республики Беларусь от 04.01.2014 г. № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»¹, в силу того, что ст. 2 указанного нормативного правового акта профилактика правонарушений при ведении административного процесса выведена из сферы его правового регулирования².

Стоит обратить внимание на то, что устное замечание и предупреждение требуют от правоприменителя не только разъяснения лицу общественной вредности и правовых последствий повторного совершения административных правонарушений, но и формирования у лица, освобождаемого от административной ответственности, установок на поведение, соответствующее социальным нормам, выражающееся в предостережения его о недопустимости противоправного поведения. В содержании мер воспитательного воздействия применяемых к несовершеннолетним это проявляется тем более. По нашему мнению, в данном контексте, профилактические меры воздействия обнаруживают сходство с ресоциализацией, различные аспекты которой освещены в работах исследователей в области уголовно-исполнительного права³.

Анализ содержания профилактических мер воздействия, закрепленных в КоАП Республики Беларусь по нашему мнению, позволяет выделить следующие их признаки:

- 1) применяются уполномоченными органами административной юрисдикции;
- 2) применяются к лицам уже совершившим административное правонарушение, относящееся к категории административного проступка либо значительного административного правонарушения;
- 3) применяются к лицам, освобожденным от административной ответственности;

¹ Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 122-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 06.01.2022 г., № 151-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

² Семенюк, Д.П. Понятие и формы реализации административной ответственности / Д. П. Семенюк // Вестник Академии МВД Респ. Беларусь. - Минск. – 2021. - № 1 (41). – С.34.

³ Бурый, В.Е. Ресоциализация и социальная адаптация осужденных к лишению свободы : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. Е. Бурый ; Акад. МВД Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

4) носят принудительный характер, т.к. предполагают отсутствие предварительного согласия или желания субъекта на их применение;

5) по своей сути являются мерами принудительной ресоциализации и социальной адаптации, так как направлены на формирование у лица установок поведения, соответствующего конституционным нормам.

Изложенное, по нашему мнению, позволяет сделать вывод о закреплении в административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь новой самостоятельной группы мер административного принуждения - административно-принудительных мер ресоциализации.

Подвергая исследованию профилактические меры воздействия, безусловно, необходимо затронуть не только теоретические аспекты, связанные с осмыслением их места в системе мер административного принуждения, но и их жизнеспособность в правовой действительности на примере правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

Принимая во внимание, что такая профилактическая мера воздействия как устное замечание применяется до начала административного процесса, оценить практику применения последней не представляется возможным по причине отсутствия соответствующих статистических сведений. В этой связи рассмотрим практику применения предупреждения и мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних. Так, за 8 месяцев 2023 года органами внутренних дел учтено 1 813 966 административных правонарушений, по которым вступили в законную силу постановления о наложении административного взыскания. Одновременно, в указанном периоде вынесено 919 114 постановлений об освобождении от административной ответственности с вынесением предупреждения и по 1 878 административным правонарушениям применены меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних. Таким образом, среди общего количества выявленных административных правонарушений (2 734 958), профилактические меры воздействия применялись в третьей их части (если быть точным – 33,67%). Изложенное, по нашему мнению, позволяет сделать вывод о закреплении в правоприменительной практике более гибкой системы мер воздействия на поведение субъектов административно-деликтных правоотношений которые, как отмечает О.И. Чуприс «...при условии их добросовестного применения на практике, должны способствовать законопослушному поведению...»¹

Подводя итог изложенному следует сделать следующие выводы:

Современное административно-деликтное законодательство Республики Беларусь поставило вопрос о переосмыслении теории административного принуждения в части включения в систему мер

¹ 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. 10.

принуждения такой их разновидности как административно-принудительные меры ресоциализации, к которым следует отнести: устное замечание, предупреждение и меры воспитательного воздействия, применяемые после освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

За 8 месяцев 2023 года профилактические меры воздействия применялись по отношению к 920 992 лицам или 33,67%, от общего числа лиц, совершивших административные правонарушения, что существенным образом меняет подходы на практике к противодействию совершаемым административным правонарушениям. Это в свою очередь детерминирует необходимость пересмотра критериев оценки служебной деятельности как отдельных подразделений милиции и их должностных лиц, так и органов внутренних дел в целом.

Жуков Николай Николаевич,
заместитель начальника управления
по работе с личным составом,
начальник отдела кадров
Краснодарского университета МВД России

ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Вопросы связанные с комплектованием кадров органов внутренних дел являются крайне актуальными. По словам Министра внутренних дел генерала полиции В.А. Колокольцева, в последнее время деятельность ОВД подвергается влиянию мощнейших внешних и внутренних факторов, которые детерминируют высокий уровень некомплекта (20%)¹. Современные экономико-политические условия накладывают определенные ограничения на повышение объема выделяемых бюджетных ассигнований на содержание МВД Российской Федерации. В этой связи, решение имеющихся проблем с комплектованием ОВД следует искать в рамках существующего бюджета и в условиях действующего законодательства.

Далее проанализируем текущее состояние работы с кадрами в ОВД, рассмотрим динамику поступления и увольнения со службы в ОВД, предложим некоторые пути совершенствования кадровой работы.

Цифры статистики демонстрируют следующую картину некомплекта в МВД Российской Федерации:

- в 2004 г. некомплект составлял 4,2%²;
- в 2009 г. – 3,8%³;
- в 2014 г. – 4,5%⁴;
- в 2020 г. – 7,5%⁵;
- в настоящее время 20%.

¹ URL: <http://www.duma.gov.ru/news/55541>.

² Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2004 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М.: ЦОКР МВД России, 2005 г. – 58 с.

³ Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2009 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М.: ЦОКР МВД России, 2010г. – 67 с.

⁴ Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2014 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М.: ДГСК МВД России, 2015 г. – 61 с.

⁵ Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2020 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М.: ДГСК МВД России, 2021 г. – 72 с.

При этом, согласно имеющимся рекомендациям кадровой работы, «нормальным» некомплектом считается наличие от 3-7% вакантных должностей. Свыше 7% является поводом для беспокойства. В случае когда некомплект составляет 20%, то это становится проблемой для исполнения функциональных обязанностей всего личного состава МВД Российской Федерации. Анализ существующих статистических данных позволяет утверждать, что на протяжении длительного времени некомплект в системе МВД Российской Федерации сохранялся на уровне 3-4,5%. Однако в последнее время некомплект сотрудников ОВД стремительно растет. Не может не возникнуть вопрос, с чем связано подобное положение дел в сфере комплектования кадрами ОВД? Ответить на данный вопрос, помогут статистические данные и публикации в средствах массовой информации и научные работы. Обращаясь к имеющимся публикациям в Российской газете за октябрь 2019 г., можно обнаружить имеющийся там материал «Счетная палата рассказала о причинах сокращения сотрудников МВД РФ» раскрывающий причины массового увольнения сотрудников ОВД в 2018 г. В частности материал содержит следующую информацию: «в рамках реализации Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» не достигнуто плановое значение показателя «Уровень укомплектованности личным составом органов внутренних дел Российской Федерации» (план – 95%, факт – 92,6%) в связи со значительным количеством сотрудников органов внутренних дел, уволенных в 2018 г. по выслуге лет, дающей право на получение пенсии, ввиду их опасений относительно пересмотра условий пенсионного обеспечения в системе МВД России»¹. Другими словами, счетное ведомство констатирует факт массового увольнения сотрудников ОВД со службы, по причине боязни продления стажа службы, дающего право выхода на пенсию.

Мнение экспертов из счетной палаты подтверждается статистическими данными. Причем следует обратить внимание на то, что увольняются в основном лица, достигшие возраста, дающего право на пенсию. Так, в 2018 г. 48% уволены по выслуге лет, дающей право на пенсию, и 7,2% уволены по достижению предельного возраста, в 2019 г. 41,1% по выслуге лет, дающей право на пенсию, и 5,6% по достижению предельного возраста, в 2020 г. 42,4% по выслуге лет, дающей право на пенсию, и 3,1% по достижении предельного возраста², в 2021 г. 30,1% уволены по выслуге лет, дающей право на пенсию, и 3,1% по достижении

¹ URL: <http://www.rg.ru/2019/10/16/schetnaia-palata-rasskazala-o-prichinah-sokrashcheniia-sotrudnikov-mvd-rf.html>

² Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2020 год: Сборник аналитических и информационных материалов. – М.: ДГСК МВД России, 2021 г. – 72 с.

предельного возраста и – 2022 г. 42,3% по выслуге лет, дающей право на пенсию, и 3% по достижении предельного возраста¹.

Негативную ситуацию пытаются переломить сотрудники кадрового аппарата, проводя активную разъяснительную работу, как среди лиц, достигших возраста, предоставляющего право выхода на пенсию, так и среди лиц, желающих поступить на службу в ОВД. Но, к сожалению имеющиеся статистические данные не позволяют вести речь о достижении нормальных показателей укомплектованности ОВД. Так, согласно имеющимся сведениям о состоянии работы с кадрами:

- в 2018 г. было уволено 82 тыс. сотрудников, а принято на службу 46 тыс. человек;

- в 2019 г. уволено 68 тыс., принято 55 тыс.;

- в 2020 г. было уволено 55 тыс. сотрудников, принято 47 тыс.;

- в 2021 г. было уволено 85 тыс. сотрудников, принято 51 тыс.;

- в 2022 г. было уволено 93 тыс. сотрудников, принято 56 тыс.

Таким образом, количество уволенных со службы значительно превышает количество лиц, поступивших на службу в ОВД. Проблема отягощается тем, что увольняются лица, составляющие профессиональное кадровое ядро органов внутренних дел, прослужившие 20 лет в системе МВД Российской Федерации, обладающие необходимыми знаниями, навыками и компетенциями в правоохранительной деятельности, а приходят на службу «новички», которым еще предстоит стать настоящими профессионалами.

Исследователи отмечают, что в связи с таким положением дел отягчается и ситуация с нагрузкой на сотрудников ОВД². Профессионалы уходят, а на их место приходят «новички», которых необходимо еще обучать полицейской деятельности. В связи с этим остро встает вопрос сохранения профессионального кадрового ядра ОВД. Страхи и опасения сотрудников полиции по поводу возможности повышения пенсионного возраста в полиции вполне понятны. Выбор в пользу увольнения и возможности получения хоть и небольшой, но стабильной пенсии очевиден. Неэффективно и неразумно винить человека в том, что он в качестве одной из причин выбора профессии, выбрал возможность стать в «сорокалетнем возрасте» пенсионером, а то и в более раннем возрасте, в случаях льготного исчисления стажа службы³. Проводимая кадровыми

¹ Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел РФ в 2022 году: сб. аналит. и инф. материалов. М.: ГУРЛС МВД России, 2023. 78 с.

² Сумина Е.А., Задорожная Ю.А. О некоторых вопросах комплектования органов внутренних дел Российской Федерации на современном этапе // Академическая мысль. 2021. № 2(15). С. 23.

³ Балмочных С.Ю., Позднякова Е.В., Фомичева А.С. Проблемы правового регулирования и правоприменительной практики при льготном исчислении стажа службы для назначения пенсии за выслугу лет сотрудникам правоохранительных органов // Вестник ВИ МВД России. 2021. № 4(29). С. 79.

подразделениями работа, по сбережению личного состава, включающая беседы, уговоры и увещевания, бесспорно важна, однако помимо этих мер следует предпринимать и иные меры реагирования на текучесть кадров. Приведем некоторые из них.

Во-первых «плох тот солдат, который не мечтает стать генералом», и действительно, в практике кадровой работы не мало случаев, когда сотрудник не получив очередного (долгожданного) специального звания, достигнув 20-летнего стажа с чувством обиды увольняется на пенсию. Учитывая возрастающее количество уволенных со службы по достижению возраста, дающего право на пенсию, следует рассматривать каждый случай подачи рапорта на увольнение отдельно. При возможности стимулирования сотрудника получением «долгожданного» специального звания, необходимо предоставлять такую возможность. Получив искомое специальное звание, сотрудник полиции будет способен и далее продолжать службу в системе МВД Российской Федерации.

Таким образом, одним из способов сбережения кадрового ядра ОВД является предоставление возможности получения сотрудниками очередных специальных званий.

Во-вторых, нередко ситуации, при которых звание сотрудника ОВД устраивает, но он претендует на следующую должностную ступень. Отсутствие перспектив карьерного роста у явных профессионалов своего дела детерминирует их уход со службы в ОВД, заставляя их самореализовываться в других местах.

Решением такой проблемы могло бы служить незначительное изменение уже действующего законодательства, в установления приоритета для заместителей быть назначенными на должность руководителя подразделения.

Таким образом, наличие понятных перспектив назначения на более высокую должность станет стимулом для дальнейшего продолжения службы в ОВД.

В-третьих, социальное обеспечение сотрудников ОВД вызывает обоснованные нарекания. При этом дело даже не в низких окладах, а в отсутствии возможности предоставить нуждающимся жилье. В настоящее время Российская Федерация входит в число мировых лидеров по введению в эксплуатацию жилья (квадратных метров), однако сотрудники полиции до сих пор стоят в многолетних очередях, не получая в конечном итоге искомой квартиры.

Решением подобной проблемы могла бы стать практика обязывания застройщиков учитывать социальные потребности района застройки, а именно передавать часть жилищного фонда в социальный фонд. Бесспорно, что одним из мощнейших мотивирующих факторов дальнейшего прохождения службы полицейским, достигшим выслуги лет, дающим право на получение пенсии, будет являться стимул получить в собственность служебное жилье.

Завершая статью, следует отметить, что основными проблемами кадрового обеспечения ОВД в настоящее время являются проблемы формирования и сбережения профессионального кадрового ядра¹. Предложенные выше организационно-правовые меры могут быть реализованы посредством дополнения действующего законодательства, не требуют принятия новых нормативных правовых актов и не претендуют на увеличение бюджетных ассигнований, выделяемых Министерству внутренних дел Российской Федерации. При этом, указанные меры ни в коей степени не снижают значимости организационной работы проводимой кадровыми подразделениями и руководителями всех уровней на применение иных стимулирующих мер, направленных на сохранение личного состава и снижение его текучести, а также мер по привлечению новых кадров.

¹ Хиллар Харриевич Лойт. Некоторые направления формирования профессионального ядра в органах внутренних дел // Государственная служба и кадры. 2018. № 2(16). С. 95.

Маслак Сергей Николаевич,
начальник факультета подготовки специалистов
по противодействию преступлениям
в сфере информационных технологий
Краснодарского университета МВД России

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Проведенные в последнее время исследования в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также статистические данные состояния аварийности позволяют выделить ряд проблем в рассматриваемой сфере. Среди наиболее характерных причин дорожно-транспортных происшествий выделяются следующие: нарушения скоростного режима (32,7% от общего числа погибших из-за нарушений ПДД водителями); управление транспортным средством в состоянии опьянения (21,6% погибших от общего числа смертей в ДТП); нарушения ПДД лицами, передвигающимися на средствах индивидуальной мобильности (в 8 раз увеличилось количество происшествий внесенных в госстатотчетность с участием СИМ)¹.

На все перечисленные причины ДТП можно и нужно оказывать государственное воздействие, с целью нивелирования угроз, создаваемых участникам дорожного движения. Ниже приведем авторское видение возможных к реализации мер государственного реагирования на существующие вызовы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Все возможные меры, посредством которых может осуществляться государственное воздействие, содержатся в ведомственном нормативном акте – приказе МВД Российской Федерации № 264², который предусматривает применение мер:

- надзор за дорожным движением (в том числе с использованием технических средств);
- остановка транспортного средства;
- остановка пешехода;
- проверка документов, идентификационного номера, технического состояния находящегося в эксплуатации транспортного средства;

¹ Затолокин, А. А. Современные вызовы безопасности дорожного движения и пути их преодоления / А. А. Затолокин // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2023. – № 2(95). – С. 59.

² Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения[Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 02.05.2023 № 264. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

- выезд на место дорожно-транспортного происшествия.

Следует акцентировать внимание, что все применяемые меры, должны в полной мере отвечать принципу законности в административной деятельности ОВД¹.

Далее, более подробно рассмотрим реализацию указанных мер с демонстрацией предполагаемого эффекта, от их применения.

Надзор за дорожным движением может применяться в нескольких видах.

Во-первых, это надзор, в традиционной форме, при которой сотрудник ОВД посредством визуального наблюдения устанавливает то либо иное нарушение Правил дорожного движения.

Во-вторых, это надзор с применением автоматических комплексов фото видео фиксации правонарушений.

Традиционная форма надзора будет наиболее эффективной при выявлении превышения скоростного режима на величину свыше 60-ти км/ч (ч. 4, 5, 7 ст. 12.9 КоАП РФ). Эффективность в указанном случае достигается тем, что при составлении административного материала сотрудником ОВД имеется возможность дальнейшего применения санкции в виде лишения права управления транспортным средством, а с применением авто фиксации такой возможности нет.

Кроме выявления грубых нарушений ПДД, традиционную форму надзора следует применять в целях выявления лиц демонстрирующих на дороге поведение несвойственное обстановке, которое может свидетельствовать об управлении в состоянии опьянения².

Применение надзора за дорожным движением с использованием средств автоматической фиксации, наиболее эффективно для выявления незначительных административных правонарушений, но также оказывающих влияние на состояние безопасности дорожного движения. Наиболее распространенное нарушение, выявляемое посредством специальных комплексов автофиксации, является - «нарушение скоростного режима».

Следующая мера государственного реагирования - остановка транспортного средства. Применение подобной меры способно качественно повлиять на состояние аварийности и позволяет выявлять большое количество правонарушений. Наиболее характерными нарушениями в сфере безопасности дорожного движения, выявляемыми

¹ Труфанов М.Е., Черных И.А. Меры обеспечения законности в административно-правовой деятельности сотрудников полиции// Актуальные проблемы административного права и процесса. 2020. № 1. С. 26.

² О порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 21.10.2022 № 1882. Доступ из справ. правовой системы «ГАРАНТ».

посредством остановки являются следующие: нарушения скоростного режима; признаки управления в состоянии опьянения.

Однако, в реализации рассматриваемой меры, на наш взгляд, существуют определенные проблемы, обусловленные неопределенностью статуса средств индивидуальной мобильности. Несмотря на внесенные в Правила дорожного движения изменения, кардинального эффекта от их реализации не последовало. В связи с чем представляется необходимым применять рассматриваемую меру и в отношении лиц, передвигающихся на СИМ.

Остановка пешехода, как мера государственного воздействия, не может существенно повлиять на снижение количества ДТП по приведенным в начале статьи вызовам безопасности дорожного движения, поэтому описывать особенности ее осуществления в настоящей статье не будем.

Следующая мера – проверка документов, имеет мощнейший превентивный эффект. Данная мера является наиболее востребованной при выявлении водителей, управляющих в состоянии опьянения. Реализация рассматриваемой меры должна осуществляться в рамках хорошо зарекомендовавших себя, так называемых «сплошных проверок». «Сплошная» проверка должна отвечать критериям внезапности и кратковременности, с последующим подробным освещением в СМИ ее результатов. Внезапность и кратковременность «сплошной» проверки позволит исключить распространение информации о проведении мероприятия среди участников дорожного движения, что в свою очередь сделает ее более объективной.

Выезд на место ДТП, как мера государственного воздействия на угрозы безопасности дорожного движения, не оказывает существенного влияния на снижение аварийности по перечисленным в начале статьи причинам, поэтому не нуждается в развернутом анализе применения в рамках настоящей статьи.

В завершении статьи необходимо отметить, что нами были рассмотрены ряд мер государственного реагирования на состояние аварийности, применение которых позволит снизить основные причины и условия ДТП. Ориентация нарядов полиции, несущих дорожно-патрульную службу, на выявление нарушений ПДД, входящих в приведенный выше список вызовов безопасности дорожного движения, и принятия к нарушителям мер государственного принуждения, будет способствовать повышению уровня защищенности на дорогах. Государственное воздействие на имеющиеся вызовы безопасности дорожного движения посредством применения той или иной административной процедуры, наряду с повышением качества составляемых сотрудниками полиции процессуальных документов, будет являться залогом снижения аварийности по причинам нарушения скоростного режима, управления транспортным средством в состоянии опьянения, нарушения ПДД лицами, передвигающимися на СИМ.

Каданина Анна Валерьевна,
начальник отделения
организации применения административного законодательства
управления охраны общественного порядка ГУ МВД России
по Краснодарскому краю

ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ, КВАЛИФИКАЦИИ И ДОКАЗЫВАНИЯ ПРОПАГАНДЫ НЕТРАДИЦИОННЫХ СЕКСУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В соответствии с основами государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденными Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, традиционные ценности обеспечивают единство страны и помогают защищать ее суверенитет. В документе отмечается: «деструктивное идеологическое воздействие на граждан страны становится угрозой для демографической ситуации»¹.

Особую общественную опасность представляют материалы, пропагандирующие нетрадиционные сексуальные отношения и предпочтения по смене пола, а также, материалы оправдывающие педофилию.

Государство, реагируя на подобные негативные тенденции, вносит изменения в правовое поле. Так, Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 479-ФЗ были внесены изменения и дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с данным федеральным законом гл. 6 КоАП РФ была дополнена новыми статьями, устанавливающими административную ответственность:

за пропаганду педофилии (статья 6.21.1 КоАП РФ);

за распространение среди несовершеннолетних информации, демонстрирующей нетрадиционные сексуальные отношения и (или) предпочтения, либо способной вызвать у несовершеннолетних желание сменить пол (статья 6.21.2 КоАП РФ).

Кроме того в статью 6.21 КоАП РФ были внесены изменения, согласно которым вводится запрет на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений среди лиц любого возраста (а не только несовершеннолетних).

В связи с введением новых составов и изменением существующих

¹ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей [Электронный ресурс]: Ук. Президента РФ от 09.11.2022 № 809. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

положений КоАП РФ, перед правоохранительными органами стоит задача по формированию правоприменительной практики, транспарентной для граждан, экспертного и судейского сообщества. Следует отметить, что для правильной квалификации и доказывания новых составов административных правонарушений целесообразно привлекать в качестве участников производства лиц, обладающих специальными знаниями в области лингвистики, психологии, культурологии, искусствоведения, социологии и др.

Эксперт-лингвист, посредством изучения представленных в его распоряжение материалов, может выявить следующее:

- положительную оценку нетрадиционных сексуальных отношений (не между мужчиной и женщиной);

- положительную оценку действий, связанных со сменой пола;

- обоснования допустимости или необходимости сексуальных отношений не между мужчиной и женщиной;

- обоснование допустимости осуществления действий, связанных со сменой с пола;

- противопоставление лиц по признаку принадлежности к традиционным и нетрадиционным сексуальным отношениям;

- отрицательную оценку традиционных сексуальных отношений;

- побуждение к вступлению в какие-либо нетрадиционные отношения или их демонстрацию;

- побуждение к совершению действий, связанных со сменой пола и др.

Кроме того, эксперт в состоянии выявить речевые установки с указанием на возраст адресата текста.

Помимо эксперта-лингвиста, в качестве участника может привлекаться эксперт-психолог. Предметом соответствующей экспертизы будет являться установление коммуникативной направленности объектов (или направленности зафиксированных в объекте коммуникативных действий участников коммуникации) и формируемых социально-психологических установок, сопровождающихся позитивным эмоционально – смысловым отношением к нетрадиционным сексуальным отношениям, смене пола, сексуальной связи с детьми.

Бесспорно, что проведение экспертизы связано со значительными временными затратами, поэтому в соответствии со статьей 28.7 КоАП РФ по административным материалам рассматриваемой категории, может проводиться административное расследование. При этом необходимо учитывать, что срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 1, 3, 5 и 7 ст. 6.21 КоАП РФ составляет 3 месяца.

В условиях дефицита кадров в органах внутренних дел, загруженности экспертно-криминалистических подразделений МВД России, для доказывания противоправных действий можно привлекать специалиста. Специалист, в рамках производства по делам об

административных правонарушениях, вправе давать объяснения по вопросам его компетенции. Специалист может быть опрошен в судебном заседании в порядке статьи 26.3, либо в соответствии со ст. 25.8 КоАП РФ. В качестве специалистов следует привлекать людей, имеющих познания в области лингвистики или филологии. При необходимости следует привлекать в качестве специалиста психолога, социолога или иных специалистов, которые могут в рамках опроса высказать суждение относительно наличия или отсутствия в информационном материале социально-психологических установок, сопровождающихся позитивным эмоционально-смысловым отношением к нетрадиционным сексуальным отношениям, смене пола, сексуальной связи с детьми.

Помимо этого, в ходе сбора доказательств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.21 КоАП РФ, возникают проблемы с идентификацией лиц, которым принадлежат Интернет-ресурсы, аккаунты, в части рассмотрения вопроса о распространении информации в телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет. В этой связи, лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении необходимы специальные познания и технические средства¹.

В завершении следует отметить, что в настоящее время алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях в сфере пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений можно представить в виде следующих действий:

1. Задokumentировать факт наличия признаков состава административного правонарушения;
2. Определиться с необходимостью привлечения в качестве участника лица, обладающего специальными познаниями, необходимыми для правильной квалификации административного правонарушения;
3. После получения заключения эксперта либо объяснения или справки специалиста, направить материал по делу об административном правонарушении в суд для принятия решения.

От грамотных действий сотрудника ОВД, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении в сфере пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений, по оценке целесообразности проведения экспертного исследования или использования иных форм специальных знаний, во многом зависит правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дела.

¹ Труфанов М.Е. Некоторые проблемы правовой регламентации статуса специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях// Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар. Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 223.

Насиров Марат Нухбалаевич,
доцент кафедры физической культуры
института пищевых технологий и дизайна
филиал ГБОУ ВО
«Нижегородский государственный
инженерно-экономический университет»,
кандидат философских наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЖИТЕЛЕЙ НОВЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

В настоящее время в Российской Федерации вопросы правового положения иностранных граждан заслуживают особого внимания, так как напрямую связаны с угрозой национальной безопасности.

За достаточно короткое время небывалый приток мигрантов, въехавших на территорию России настолько возрос, что стал многократно превышать показатели пятилетней давности. Поэтому проблема ежегодного роста трудовых мигрантов из стран бывшего СССР вызывает большую обеспокоенность, чем когда-либо. Например, по данным FinExpertiza, обнародованными 20 февраля 2023 года, в 2022 году в Российскую Федерацию въехало на треть больше трудовых мигрантов, чем за аналогичный период 2021 года, численность которых составила 3,47 миллионов. В первом квартале 2023 года с целью трудоустройства, границу Российской Федерации пересекли 1,3 миллиона иностранных граждан, это в 1,6 раза больше аналогичного периода 2022 года¹.

Динамика, указывающая на ежегодный рост трудовых мигрантов в Российской Федерации, вызывает большую обеспокоенность не только со стороны региональных властей, но и представителей федеральных органов власти. Во-первых, неконтролируемый рост нелегальных мигрантов влияет на дестабилизацию экономики не только в отдельных регионах, но и всего государства. Во-вторых, отток внутренних мигрантов влияет на потерю рабочих мест и низкие заработные платы в сельских и районных центрах, что приводит к вынужденной миграции жителей этих регионов. Урбанистический подход властей столичных регионов, приводит к упадку градообразующих предприятий, с последующим переселением жителей сельской местности и провинциальных городов в столичные города, с целью достойного заработка. Данная тенденция началась с момента распада СССР и породила новые проблемы, связанные с внешней миграцией. Экономический упадок во многих республиках бывшего советского союза вынудил жителей среднеазиатских регионов приехать с

¹ URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2023/05/10/974291-pritok-trudovih-migrantov-v-rossiyu-viros>

целью заработка в Российскую Федерацию. Приток мигрантов в Россию, приведенный из открытых источников и статистических данных, прямо указывает на нестабильную внутреннюю экономику в странах Средней Азии. Поэтому чем больше в Российской Федерации будет увеличиваться ежегодный рост трудовых мигрантов, тем меньше на рынке труда будут востребованы услуги отечественных дипломированных специалистов. Такая тенденция приведет к потере качества в сфере таких услуг, как медицина, образование, пищевая промышленность и т. д.¹.

Важно отметить, что указанные выше проблемы внутренней и внешней трудовой миграции, пока еще контролируются органами исполнительной власти. Однако, заставляют серьезно задуматься над вопросами нелегальной миграции, статистики которой нет в официальных источниках и научных публикациях, что приводит к отсутствию должного контроля со стороны государства, по причине латентности.

В настоящее время привычная парадигма миграционных процессов претерпевает значительные новые изменения. Так, в условиях проведения специальной военной операции на Украине, в октябре 2022 года Президент Российской Федерации подписал федеральные законы о принятии в состав Российской Федерации четырех новых субъектов Донецкой, Луганской народных республик и Запорожской и Херсонской областей. Информация о принятии новых регионов официально опубликована 5 октября 2022 года на официальном портале правовой информации. Основаниями для принятия новых регионов в состав России стали результаты референдумов, которые прошли в указанных новых регионах с 23 по 27 сентября 2022 года, а также заключенные международные договоры с Российской Федерацией².

Несмотря на то, что нормативная правовая база, регулирующая вопросы присоединения новых регионов в состав России была достаточно проработана появились проблемы с определением административно-правового статуса жителей новых регионов.

В статье 2 Конституции Российской Федерации сказано, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства³.

В источниках по административному праву предлагаются различные варианты понятийного аппарата, определяющие административно-правовой статус гражданина. Например, профессор Н.В. Макарейко раскрывает это понятие так, административно-правовой статус гражданина – это юридическое закрепление административно-правовыми нормами положения гражданина в обществе, комплекс субъективных прав,

¹ URL:https://www.cbr.ru/statichtml/file/131869/wp_khab_dec.pdf

² URL:<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/10/05/943935-putin-utverdil-ratifikatsiyu-dogovorov-o-prisoedinenii>

³ URL:<http://www.constitution.ru>

юридических обязанностей, гарантий и ответственности граждан. К одному из обязательных элементов административно-правового статуса гражданина, относится наличие гражданства Российской Федерации. Наличие гражданства Российской Федерации определяет устойчивую правовую связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанных на признании и уважении достоинства, прав и свобод человека и гражданина. Помимо гражданства существуют принципы административно-правового статуса гражданина такие как социальное равенство, гуманизм, народовластие (демократизм), презумпция невиновности и т. д.¹.

Административно-правовой статус жителей новых регионов пожелавших сохранить ранее имевшееся гражданство согласно законодательству Российской Федерации в сфере административно-правового регулирования приравнивается к статусу иностранного гражданина и лица без гражданства. Однако остальные жители новых регионов после проведенного референдума о вхождении в состав Российской Федерации четырех новых субъектов Донецкой, Луганской народных республик и Запорожской и Херсонской областей получили гражданство России.

Таким образом, 1,5 миллиона жителей новых регионов были документированы по результатам референдума и получили паспорт гражданина Российской Федерации².

На основании официально опубликованных статистических данных ООН, с начала специальной военной операции в Российскую Федерацию выехало более 1,9 млн. граждан Украины. Таким образом, к началу октября 2022 года, число украинских беженцев составило 4,5 миллиона человек³.

Несмотря на достаточно большое количество жителей новых регионов, принявших решение о приобретении гражданства Российской Федерации, 4,5 миллиона беженцев с территории Украины и Донецкой и Луганской народных республик включая 685 тысяч детей по-прежнему пребывают на территории Российской Федерации в статусе иностранных граждан и лиц без гражданства.

В сложившейся ситуации возникла острая необходимость определить правовой статус и порядок пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Поэтому Указом Президента РФ от 27 апреля 2023 года № 307 «Об особенностях правового положения отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в

¹ URL: <https://urait.ru/viewer/administrativnoe-pravo-531016#page/45>

² URL: <https://crimea.ria.ru/20230530/15-milliona-zhiteley-novykh-regionov-uzhe-poluchili-pasport-rossii-1129083779.html>

³ URL: <https://iz.ru/1404590/2022-10-03/v-rossii-nakhodiatsia-45-mln-bezhentcev-s-ukrainy-i-donbassa>

Российской Федерации»¹, утвержден порядок проживания жителей новых регионов без российского гражданства, вошедших в состав Российской Федерации. Для таких граждан устанавливаются особенности регистрации по месту жительства.

Важно отметить, что в настоящее время на территории Российской Федерации нормы Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» утратили силу, а новый Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации», согласно официальной информации правового портала «Консультант Плюс» не вступил в законную силу².

Исторически сложилось так, что в нашей стране Закон «О гражданстве РФ» претерпевает значительные изменения в зависимости от условий и политической ситуации в стране. Например, в статье 13, предыдущей редакции Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», для вступления в гражданство Российской Федерации, которая являлась правопреемницей СССР, был определен упрощенный порядок вступления в гражданство РФ. Для реализации процедуры принятия в гражданство РФ в упрощенном порядке, нужно было до 6 февраля 1992 года иметь наличие постоянной регистрации на территории Российской Федерации. Таким образом, гражданин, родившийся на территории республик Советского Союза но успевший зарегистрироваться на территории России, считался полноправным гражданином Российской Федерации. В настоящее время данный Закон утратил силу.

Кроме Федерального Закона «О гражданстве РФ», в нашей стране есть действующие нормы, определяющие административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. В настоящее время норм Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», оказалось недостаточно. Таким образом, в пункте 2 Указа Президента Российской Федерации от 27.04.2023 № 307 «Об особенностях правового положения отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» определены конкретные сроки легального проживания иностранных граждан на территориях новых регионов России. При условии соблюдения установленных Указом Президента РФ требований, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территориях новых регионов России, но не вступившие в гражданство РФ имеют право постоянно проживать на указанных территориях до 1 июля 2024 года.

Таким образом, меры административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии при принятии

¹ URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1621625>

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445998

решений о привлечении к административной ответственности граждан Украины, Донецкой и Луганской республик, Запорожской и Херсонской областей, не имеющих гражданство РФ не реализуются до 1 июля 2024 года. Также с 1 января 2024 года органам внутренних дел Российской Федерации, на территориях новых регионов России разрешается реализация государственных услуг в сфере миграции в полном объеме¹.

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304270013?index=9>

Волкова Виктория Владимировна,
доцент кафедры административного и финансового права
Северо-Кавказского филиала
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Российский государственный университет правосудия»,
кандидат юридических наук, доцент

Петрушкина Анна Васильевна,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Северо-Кавказского филиала
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Российский государственный университет правосудия»

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПООЩРИТЕЛЬНЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Поощрительные нормы в системе публичной власти обладают такой важной характеристикой, как эффективность. Наличие указанной характеристики обеспечивается закреплением в российском законодательстве поощрительных норм, которые содержат в себе конкретные критерии и основания для их применения: адресата, его заслуги, вид поощрения и т.д., которые применяются в отношении служащих публичных органов власти.

Анализ содержащихся в законодательстве поощрительных норм позволил выявить отсутствие в нем описания моделей заслуженного поведения. Кроме того, можно говорить и о том, что отечественное законодательство содержит в себе неоправданно широкий круг альтернативных поощрительных санкций.

Следовательно, можно говорить о том, что на сегодняшний день совершенно любая модель заслуженного поведения является субъективной оценочной категорией, что говорит о том, что любые попытки устранить неограниченную дискрецию нанимателя в вопросе применения поощрительных норм на сегодняшний день являются практически невыполнимыми.

Следует отметить, что сегодня в публичных органах власти одной из наиболее важных проблем является формирование высококвалифицированного состава кадров. Думается, что одним из путей решения данной проблемы может стать формирование эффективной системы поощрения, что даст возможность своевременно и эффективно

решать те или иные задачи, а также обеспечивать реализацию функций публичных органов власти с позиции определенных критериев.

Таким образом, сущность эффективности поощрений в системе публичных органов власти заключается в эффективности практики применения действующих норм законодательства о поощрении на всех уровнях власти.

В научном сообществе на протяжении последних лет не утихают споры относительно эффективности применения отдельных норм права, в связи с чем необходимость разработки устойчивых критериев эффективности норм поощрения приобретает особенную важность.

Для того, чтобы решить данную задачу, необходимо четко определить само содержание конструкции «эффективность правовой нормы». Отметим, что в научной литературе сегодня присутствуют различные подходы к выработке указанного понятия.

Сложность выработки универсальной формулировки критериев эффективности правовой нормы связана с различным характером правовой природы, содержания и смысла. Именно по указанным причинам в научном сообществе все больше внимания уделяется выработке индивидуальных показателей эффективности¹, что означает, что эффективность применения правовой нормы может содержать в себе те или иные параметры и критерии: цель, реализуемость, результат и т.д.².

Отметим, что право, само по себе, самостоятельным свойством эффективности не обладает. Это означает, что здесь необходимо рассматривать деятельность, которая регулируется юридическими нормами и выступает в качестве средства реализации имеющихся правовых предписаний.

Так, по мнению М.Б. Добробаба, эффективность правовой нормы заключается в соотношении цели и результата ее применения, а в качестве основы рассматриваемой конструкции выделяет целевую концепцию эффективности правовой нормы³.

Вызывает интерес и позиция ученых, которые для выражения эффективности правовой нормы применяют математические модели. В частности, О.С. Рогачева выделяет социальный, экономический, целевой и психологический критерии эффективности⁴.

¹ Домченко А.С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 8.

² Рыбаков В.А. Критерии определения эффективности права // Правоприменение, 2019. Т. 3. № 2. С. 6.

³ Добробаба М.Б. К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2020. № 3. С. 13-26.

⁴ Рогачева О.С. Правовой мониторинг административно-деликтных законов как важнейший метод изучения эффективности норм административно-деликтного права // Вестник Воронежского государственного университета, 2012. № 1. С. 299-303.

Автор отмечает, что эффективность того или иного закона заключается не в его действии, а в свободе выбора допустимого варианта действия, что означает, что такой закон всегда будет эффективным по причине его психологического воздействия на сознание и волю субъектов.

Это означает, что подход к определению эффективности поощрительных норм должен, в первую очередь, учитывать их правовую природу, которая, в свою очередь, выражена в предоставлении свободы достижения максимально высоких показателей профессиональной деятельности и мотивирующем воздействии на служащих публичных органов власти.

Сегодня эффективность деятельности служащих публичных органов власти оценивается с помощью различных методических рекомендаций, которые разрабатываются на разных уровнях. При этом, особенное внимание, при проведении указанной оценки, уделяется показателям служащих, к которым в течение календарного года применялись те или иные меры поощрения.

Думается, что помимо учета показателей служащих, к которым применялись меры поощрения, в ходе проведения оценки эффективности следует проводить мониторинг динамики показателей эффективности и результативности служащих публичных органов власти, результаты которого должны собираться и обобщаться в статистические отчеты, которые могут в дальнейшем использоваться с целью разработки и внедрения индивидуальных программ профессионального развития служащих публичных органов власти.

На наш взгляд, основу эффективности поощрительных норм должен составлять баланс частного и публичного интересов в поощрительных правоотношениях, а основная роль здесь должна принадлежать направленности воли поощряющего и поощряемого субъектов. Следствием этого должно стать, с одной стороны, постоянное стремление служащего совершенствовать собственную профессиональную деятельность и повышать свою квалификацию, а с другой стороны стремление представителя нанимателя к созданию всех необходимых условий для проявления служащим своих лучших служебных качеств и навыков. Если служащим достигаются показатели эффективности, которые превышают установленные, то по итогам года он должен быть поощрен. Основаниями такого поощрения должны вступать результаты независимой экспертной оценки.

Отметим, что эффект применения поощрения может быть не только мотивирующим, но и препятствующим дальнейшему прогрессу, что непосредственно связано с характером личности, к которой применяется поощрение.

Следовательно, основная цель мониторинга эффективности служебных показателей заключается в выявлении служащих публичных

органов власти, которые не хотят останавливаться на уже достигнутых результатах и стремятся к их постоянному улучшению. Именно это и является основной чертой кадрового состава публичных органов власти, отвечающего самым высоким требованиям.

На наш взгляд, в состав формулы эффективности поощрительных норм в системе публичной власти должны входить следующие обязательные элементы: целевое значение нормы, вектор карьеры служащего и динамика практики применения поощрительных мер.

Особенностью первого из указанных элементов является наличие не только общих, но и частных целей, к первым из которых относится не только признание профессиональных достижений служащего, но также и достижение им поставленных целей и их возможное превышение, эффективность решений тех или иных задач и т.д. Что касается второго вида указанных целей, то они будут определяться в соответствии с задачами и целями, которые государством ставит перед тем или иным публичным органом власти.

Суть второго из указанных элементов заключается в единстве его субъективного и объективного смыслов.

Субъективная траектория карьеры служащего публичных органов власти заключается в его личных ожиданиях касательно продвижения по служебной лестнице.

Объективный же смысл заключается в реальном соотношении личной траектории карьеры с объективной, которая представляет собой возможности продвижения по служебной лестнице, которые предусмотрены для конкретного служащего.

С данной позиции применение поощрения в отношении служащего публичных органов власти является своеобразным толчком к его профессиональным достижениям, которые как раз и будут выступать в качестве основания для применения к нему поощрительных норм и его служебного роста.

Если рассматривать поощрение как метод воздействия, то можно сделать ввод о том, что оно в любом случае исключает элемент принуждения, что означает, что главной задачей применения поощрительных норм заключается в создании в сознании служащего публичных органов власти должного стремления к служебному росту на основе адекватной оценки собственных возможностей и способностей.

Третий из указанных элементов может наблюдаться при помощи периодического проведения различных интервью по специальной программе и последующим анализом и обобщением полученных результатов и статистических данных. В результате реализации указанных мероприятий появится возможность разработки максимально эффективных рекомендаций, направленных на совершенствование системы поощрений в отношении служащих публичных органов власти.

Помимо этого, не следует забывать и о мониторинге показателей эффективности, который должен проводиться с определенной периодичностью исходя из специфики деятельности того или иного публичного органа власти.

Самое пристальное внимание следует уделять и снижению эффективности и результативности показателей деятельности служащих публичных органов власти, если таковые будут наблюдаться в течение трех месяцев с момента применения поощрительных мер. Обнаружение таких данных должно являться основанием разработки индивидуального плана повышения указанных показателей для конкретного служащего с последующим сопровождающим контролем его выполнения.

Таким образом, совокупность указанных нами выше критериев может рассматриваться как формула эффективности поощрительных норм в системе публичной власти. Исходя из результатов динамики указанных показателей должна проводиться своевременная корректировка механизма поощрения с целью предоставления служащим возможности реализовать себя в своей служебной деятельности и их мотивации к улучшению показателей эффективности и результативности из служебной деятельности.

Нехай Асиет Юрьевна,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ НАЧАЛ В РОССИИ ДО ОТМЕНЫ КРЕПОСТНОГО ПРАВА

Любое современное правовое государство немислимо представить без местного самоуправления, так как находиться в непосредственной взаимосвязи с демократическими истоками общества. Закономерности возникновения местного самоуправления будет не ошибочным отнести к периоду Древнего Рима. Поэтому в данной статье будут приложены все силы по проведению подробного анализа становления и развития местного самоуправления до его сегодняшнего современного состояния, описать ее поэтапную историческую эволюцию¹.

Истоки создания первых местных институтов можно отнести к V–IV векам до нашей эры, когда в Древнем Риме формируются городские советы (сенаты), а исполнительную деятельность осуществляют магистры. Первые собрания жителей – это доказательство естественного участия населения в делах государства. Кроме того, в Древнем Риме начали складываться начальные формы посредством собрания жителей. Со временем, расширение Древнего Рима завоеванные земли городов оборачивались в муниципии, колонии, курии. Численный состав курии города определялся по происхождению (иными словами по крови), и как орган – осуществляла ведение общественными делами.

Изучая предпосылки зарождения местного самоуправления, можно с уверенностью обозначить пару:

а) исторические невымысленные предпосылки – как следствие возникающей потребности объединения людей;

б) социальные предпосылки – совокупное сосуществование порождает нужду в формировании определенных требований поведения и организации социума, уклада жизни (родовая община).

Теперь повернемся лицом к историческому исследованию зарождения местного самоуправления в России, а именно периоду до ревокации крепостного права.

Общественное самоуправление до создания государственности наиболее заметно прослеживается на уровне территориальных (владельческих) и производственных общин, объединенных общей целью:

¹ Запевалов А.В. Местное самоуправление в истории Российского государства: традиции и современность // Молодой ученый. - 2023. - №11. – С.4.

совместная трудовая деятельность, нести бремя повинностей, решение судьбы общинной недвижимостью и капиталом.

Теперь рассмотрим рубежи становления и развития самоуправленческих начал в России:

1. Первый рубеж – самоуправленческая Русь до основания московского княжества. Наличие правовых норм и законов, конечно же исключалось на тот момент, организация социума осуществлялась на началах народного обычая, что в современном понимании именуется как обычное право. Первыми стержневыми единицами формы территориального самоуправления выступали:

а) Вервь (смежная община), объединившая в себе союз двух и более семей единого племени, которая имела судебно-административную направленность.

б) Погосты – это сердце общинной территории, которые в дальнейшем образуются в религиозные центры. Некоторое время погосты, они перекалифицировались в места нахождения кладбищ и церквей, а в отдельных местах погосты переросли в села.

в) Села – административно-хозяйственные и церковно-приходские центры княжеского или боярского владения. На тот момент они состояли двора собственника и места жительства его слуг.

г) Сельцо – это обозначение сел, не получившие право стать церковно-приходским центром. В зависимости от податного положения, крестьяне проживали в деревнях или весях, а так же в одних в поселениях или несколько дворов¹.

д) Города – это поселения укрепляемые и огражденные, где кипела «городская жизнь». К функциональным полномочиям его относили политико-административные, военные, правовые, культурные, ремесленные, торговые, коммуникационные составляющие².

Головными общегородскими органами управления считались Вече и Совет господ. Вече – это созываемое собрание или сход жителей, который был призван решать серьезные вопросы городской жизни. Вечевые собрания были компетентны в вопросах законотворчества, призвание и изгнание князя и заключение с ним договора, избрание посадника, тысяцкого, заключение войны и мира, мобилизация народного ополчения, обустройство территории, найма военных отрядов и др. Истоки Вече берут свое начало с древней истории славян и представляло собой «народное собрание избранных». Позднее Вече переопределяется в представительный орган города. Больше всего поступательное развитие вечевых демократических собраний как формы территориального самоуправления

¹ Данилевский И.Н. Древняя Русь глазами современников и потомков (IX–XII вв.): Курс лекций - 2. изд., перераб. и доп. М.: Аспект Пресс, 2001.

² Даркевич В.П. Происхождение и развитие городов древней Руси (X–XIII вв.) // Вопросы истории. 1994. № 10. С. 3.

сформировалась в Великом Новгороде. Город делился на пять границ, которые в свою очередь дробились на улицы. Городские жители избирали уличских и кончанских старост, сотских.

Совет господ это организационный и распорядительный орган. В него имели право состоять княжеский наместник, посадник, тысяцкий, старосты, сотские, старые посадники и тысяцкие, осуществлявшие повседневное управление.

2. Второй рубеж – местное самоуправление во время возникновения Московского княжества. До середины XVI века вся территория дробилась на «белые», принадлежавшие княжескому двору, и «черные», которыми князь управлял опосредованно, с возможностью самоуправленческой деятельностью. Бразды правления «черными» землями находились в руках наместников, осуществлявших свои полномочия в рамках уездного города и пригородных станов, и волостелей, управлявших волостями независимо от наместника. Основная задача этих лиц, которые осуществляли судебнопольнические функции – это извлечение прибыли из управляемых земель.

Земли Московского княжества подвергались административному разделу на уезды, включавшие в себя¹:

- уездные города;
- сельские сообщества;
- станы;

- волости, представлены небольшой сельской административной единицей, имеющей в своем составе ряд крестьянских деревень, в котором крестьяне вместе хозяйствовали над лесами и землями, признавая собственником жилья, устанавливая подати и повинности. Во главе волости стоял сотский (сотник) или староста. Интересы князя в волости представлял «дворский». Ядром волостного управления была волостная канцелярия – казна (столец), которая занималась мелкими судебными делами. На судебные дела выделялись свидетели из жителей.

Самоуправленческий процесс в результате становления централизованного Московского государства претерпевал заметные изменения в местном управлении: лимитировалась влияние «кормленщиков»; в городах «родились» городские приказчики, оттеснившие кормленщиков от важных управленческих дел.

3. Третий рубеж - связан с проведенной Земской реформой великим князем Иваном IV. Издание «Приговора царской о кормлениях и о службах» послужило отмене содержания должностных лиц, кормящихся за счет местного населения. Цель земской реформы заключалась в смене самой организации местного самоуправления и снижению преступности.

¹ Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Вестник московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. 2014. № 2. С. 4.

Были сформированы два уровня самоуправления: губное (окружное, существовавшее еще до земской реформы) и земское.

Губная реформа берет свое начало со времен регентства Елены Глинской, когда на местах формировались губные учреждения, чьи веления оформлялись губными грамотами. Для борьбы с преступлениями назначались губные власти в уездах, затем такая реформа проходила в городах и волостях. Впоследствии, земли стали дробить на губы, создавая губные ведомства. Губное управление состояло из:

- губных старосты, которых избирали из числа служивых людей на всесословном уездном съезде;
- губными целовальниками, избираемыми тяглыми людьми из своей среды;
- сотскими, пятидесятскими и десятскими, выбиравшимися по сотням, полусотням и десяткам полицейских участков, на которые делились по числу дворов губные округа;
- людьми лучшими, т. е. признанные таковыми по имущественному признаку;
- губным дьяком, ведающим письмоводством.

Местом губного управления являлась губная изба. Губные дьяки и губные целовальники, приступали к своим обязанностям после принесения присяги и могли подвергаться суду, как и губной староста. Позднее губным старостам вверяли земельные и хозяйственные дела на местах.

Земское управление нависало над тяглыми людьми, в чьи обязанности входило выполнять натуральные повинности и платить налоги, а так же на посадских и крестьян, несшие тягло в пользу государства под контролем владельца. Из-под земского управления для непосредственного подчинения царю выводятся служивые люди, которые несли государственную, военную и административную службу. Данное обстоятельство заметно сковывало возможности управления территорией земскими органами. В городах и волостях в результате реформирования были созданы земские избы, в которую входили избираемые земские старосты, земские судьи, земских дьяков, состоятельных посадских людей и черносотных (государственных) крестьян. Земские избы ведали вопросами сбора налогов, хозяйственными и денежными вопросами, иногда второстепенными уголовными и гражданскими делами черносотных крестьян и посадских людей.

Суть подобного реформирования заключалась не в желании делегировать обществу ведать местными делами, а скорее всего вменить им обязанности по исполнению государственных поручений под свою же ответственность. Однако выполнение этих обязанностей выпадало на долю «избранных».

4. Четвертый рубеж – связан с введением воеводского управления (XVII в.), призванного выполнять управленческие функции как в центре,

так и на местах, отправления власти для государя¹. Необходимость подобного реформирования была следствием смутного времени². Раннее воевод держали в пограничных городах, затем они расширили свое воеводское присутствие в городах и уездах. Воевода – должность назначаемая Разрядным приказом царя на срок до 3 лет. Он относился к категории государственного служащего и находился в подчинении Боярской Думе, получал жалование и поместье. Несколько воевод могли назначаться в крупных городах, один из которых главенствовал. В его подчинении состояли осадный голова, ведавший городской крепостью, засечные, находившиеся в пограничных уездах и перевозчики (ямские, острожные, пушкарские, стрелецкие, казачьи, объезжие).

В обязанности воеводы входило: беречь феодальную собственность; противостоять укрывательству беглых; исполнять военные и административно-полицейские обязанности; укомплектование служилых людей; нести ответственность за безопасность городских учреждений и их охрана на границе; реализация денежного надзора за деятельностью сборщиков налогов. При воеводе учреждалась канцелярия под названием «Съезжая изба», под управлением дьяка со штатом подьячих.

Со временем воеводское управление расширилось и укреплялось, превращая выборные губные и земские учреждения в исполнительные органы при воеводе. Деятельность земских изб переориентирована на сбор средств для функционирования воеводской администрации. Со временем происходит расширение уездов в союзы и уездные воеводы переходят в подчинение окружным воеводам³.

5. Пятый рубеж – начинается с петровских реформ местного самоуправления, когда в 1702 году упраздняется губная форма управления, а воеводам было вменено выполнять властные веления вместе с представителями от дворянства. На первом этапе, Петр I принимает решение на разукрупнение больших территорий, меняя административно-территориальное устройство страны и меняя систему государственного ведения. С 1708 года усиливается роль самоуправленческих начал в управлении территориями, особенно с изданием Указа «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов». Было образовано 8 губерний: Московская, Ингерманландская, Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская (в которую входил Саратов), Азовская и Сибирская. Число губерний ежегодно росло, и к 1727 году было создано до 14.

¹ Иванова А.А. Муниципальное управление и местное самоуправление: Учебное пособие // Ижевск: изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2019.

² Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М.: Наука, 1995. С. 31.

³ Степанов С.А. Политическая история России: учебный курс: история и современность. М.: Российский университет дружбы народов, 2007. С. 41.

Территориально в Губернии входили губернские города и приписанных к нему городов. Каждый город имел свой уезд.

На втором этапе административной реформы в 1719-1720 годах Петр I разделил губернии на провинции и дискрипты, учредив перечень должностных лиц губернского управления:

- губернатор (гражданское управление, командование войсками, расквартированными на территории губернии, полицейские функции);
- вице-губернатор (являлся либо помощником губернатора, либо управляющим частью провинций);
- ландрихтер (реализовывал судебные функции);
- обер-провиантмейстер и провиантмейстер (ведали вопросами сбора хлебных доходов);
- комиссары (разной направленности);
- воеводы (руководили мелкими провинциями).

Земские комиссары заведовали дистриктами, находившиеся в смирении земских камерирам (занимались финансовыми вопросами провинции). Несмотря на образовавшуюся систему органов государственного управления, не прекращали свое существование и традиционные формы общинного самоуправления: сотские, десятские старосты, крестьянские сходы.

Земское правление не мешало становлению городского управления. В городах избирались магистраты, которые находились во власти главного магистрата, который базировался в Санкт-Петербурге. Магистратам так же были подвластны гильдии и цехи. Сами магистраты носили коллегиальный характер, члены которого назначались царскими или сенатскими указами. Они ведали собственностью городов, полицейскими, уголовным и гражданским судом, финансами, хозяйственными вопросами, народным образованием¹.

6. Шестой рубеж – относится к екатерининским реформам. С приходом к власти Екатерины II продолжилась реформа территориального устройства России. В 1775 году рождается акт «Учреждение для управления губерний». Прирост количества губерний (наместничеств) достигает до 50. Происходит внутри территориальное дробление губерний на области и провинции, а они в свою очередь на округа и уезды. Подобное деление происходило на основании географического расположения, исторических и этнографических признаков. Само управление вкачало в себя три уровня: губернское, уездное и городское.

Губернское управление осуществлял генерал-губернатор. Губернскими административными единицами признавались губернские

¹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: Юрист, 2005. С. 35.

правления, казенные палаты и судебными учреждениями, создаваемые по отдельности для соответствующего сословия. Судебные учреждения состояли из двух палат: гражданского и уголовного суда. Высшие инстанционные суды располагались в губернском городе: Верховный земский суд, судивший дворян, Губернский магистрат, судивший купцов и мещан, Верхняя расправа, судившая свободных крестьян. При Верховном земском суде, Губернском магистрате и Верховной расправе назначался прокурор, стряпчий казенных дел и стряпчий уголовных дел.

Уездное управление было сосредоточено в руках выборного Нижнего земского суда, который считался основным административно-полицейским учреждением, в состав которого входили земский исправник (капитан) и от двух до трех заседателей. Нижний земский суд осуществлял исполнительную власть на территории уезда и был подотчетен губернскому правлению. При каждом уездном суде формировалась дворянская опека, занимающаяся вопросами дворянских вдов и сирот.

Городское управление возглавлялось комендантом или городничим. В городах не прекращали свою деятельность городские магистраты, в которую входили два бургомистра и четыре ратмана. Территории не имевшие статус города именовались ратушем. Подле городского магистрата находился городской сиротский суд, чьи функциональное предназначение схоже с дворянской опекой.

Екатерининское реформирование сыграло определяющую роль в развитии самоуправленческих начал в России. Данный процесс невозможно анализировать без изданных в то время актов: «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» и «Грамота на права вольности и преимущества благородного российского дворянства»¹.

На этом историческом этапе необходимо акцентировать внимание на таком документе как «Городовое положение», представляющее собой свод законов о городском самоуправлении России. В нее включались вопросы ведения городского хозяйства, о запрете наложения на город дополнительных податей, служб или тягостей; о переписи городского недвижимого имущества; о мельницах, корчмах, гостиных дворах и лавках, о возке товаров, браковании товаров, клейменных весах и мерах, о торговых днях и ярмарках о народных школах и т.д. Именно этот акт можно считать прообразом современного Устава муниципального образования.

Ключевым адресатом городского самоуправления являлось «общество градское» – это городское собрание, в котором имели право учувствовать городские обыватели с учетом возрастного и

¹ Зайцев М.А. Изучение Жалованной грамоты городам 1785 г. В дореволюционной отечественной историографии: научная статья // История и историческая память. 2015. № 3. С. 5.

имущественного ценза. «Общество градское» имело свою атрибутику, помещения для собрания общества, архивы, собственного писаря и собственную казну. Городское собрание созывалось по инициативе губернатора в зимнее время года раз в три года. На нем обсуждались вопросы и выносились решения касавшиеся проведения дозволенных выборов и рассмотрения наиболее важных предложений губернатора, связанных с развитием города и направлениями деятельности губернской администрации в ближайшей перспективе.

Каждодневным решением городских вопросов занимались общая городская дума и шестигласная городская дума. На самом деле их так же следует рассматривать как прообраз представительного и исполнительного органа современного муниципального образования.

Общая городская дума была представлена в лице городского головы и городских гласных представителей занятия торгами, помыслами и ремеслами. Она созывается по требованию «нужды и пользы городской». Из состава общей городской думы формировалась шестигласная городская дума, состоящая из «голоса» каждого разряда жителей города под председательством городского головы. Свои заседания она проводила еженедельно или по мере возникавшей необходимости.

Принятые решения и требования думы должны были беспрекословно выполняться государственными органами, расположенными на территории города. Взаимодействие между органами приветствовалось и осуществлялось для соблюдения порядка и тишины. Принесение жалобы на решения и действия дум не запрещалось.

Сформированная Екатериной II система территориального самоуправления функционировала до отмены крепостного права, если не считать незначительные изменения, внесенные в ее политику Павлом I. Не ошибкой будет утверждать, что именно екатерининские реформы и ее нормативно-правовые новеллы задали уверенный курс к более самостоятельному самоуправлению «населенческих масс», а «Городовое положение» 1785 года – прообразом современного Устава муниципального образования Российской Федерации¹.

¹ Чермит А.Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления: дис. Владикавказ. 2011. С. 98.

Цындра Владимир Николаевич,
начальник кафедры специальных дисциплин
Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ТУРИЗМА (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ)

Высокие темпы социально-экономического роста Крыма являются результатом планомерной государственной политики поддержки ключевых отраслей экономики, важными составляющими которой является туристическая индустрия и сфера гостеприимства.

Необходимо отметить, целями механизма государственного регулирования в области туристской деятельности является «...придание организованного характера данной сфере, упорядочения действий субъектов в сфере туризма и обеспечение соблюдения законов, государственных и общественных интересов»¹.

Одним из средств реализации данного механизма является защита общественных отношений путем использования юридической ответственности. Можно согласиться с мнением Е.Л. Писаревского, который отмечает, что в этом аспекте она представляет собой «...правовую форму реакции государства на защиту публичных и частных интересов в сфере туризма, заключающуюся в совокупности установленных государством материальных и процессуальных правовых норм в целях понуждения правонарушителя, добровольно не желающего соблюдать установленные нормы поведения, к должному поведению и возложения обязанности претерпевать неблагоприятные для него последствия, а также достижения цели предупреждения правонарушений»².

При этом, система законодательства, устанавливающего административную ответственность в рассматриваемой нами области, состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и законодательных актов субъектов Российской Федерации (кодексов и законов об административных правонарушениях (ответственности)).

С учетом положений статистической методологии расчета показателей национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства,

¹ Амирханова Е.А. Административно-правовое регулирование в сфере туризма: дис... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2014, 218 с.

² Правовое обеспечение туризма: учеб. / колл. авторов; под общ. ред. Е.Л. Писаревского. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. 336 с.

следует отметить, что многообразие административных правонарушений предусматривает возможность применения различных основания для их классификации.

Нами предлагается выделять их следующие общие признаки: характер общественных отношений, формирующихся в процессе туристской деятельности, предоставления туристских услуг, защиты прав и законных интересов туристов, а также объектов туристской инфраструктуры; наличие специальных субъектов, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц; взаимосвязь с другими административными правонарушениями с участием туристов; особенности мест совершения правонарушений – объекты туристской инфраструктуры – совокупность средств размещения, транспортной инфраструктуры, организаций для проведения досуга (делового, познавательного, спортивного, оздоровительного и другого назначения), предприятий общественного питания, объектов туристского показа, придорожного сервиса, торговли и др., обеспечивающие комфортную туристско-рекреационную среду.

Думается, что систематизация рассматриваемых нами административных правонарушений предполагает использование нормативного и научного подходов. Характеризуя первый подход, отметим, что в статье 20 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (от 24.11.1996 № 132-ФЗ) установлено, что «...нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Изучение КоАП РФ и правовых актов ряда субъектов РФ, в которых существует развитая туристская инфраструктура (например, законов РК от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым», Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», г. Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге») показало, что административные правонарушения, посягающие на общественные отношения в сфере туризма, в них не систематизированы.

В частности, административные правонарушения, которым свойственны выделенные нами выше признаки, содержатся в законодательстве Республики Крым в разных главах: главе 3 «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления и установленный порядок управления, а также административные правонарушения в области благоустройства территории» (ст. 3.12 «Нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах Республики Крым, установленных Советом министров Республики Крым»); главе 5 «Административные правонарушения на транспорте» (ст. 5.2 «Нарушение маломерными судами

запрета на приближение к границам участка акватории водного объекта, отведенного для купания», ст. 5.3 «Невыполнение обязанностей судоводителя маломерного судна», ст. 5.5 «Нарушение порядка предоставления услуг в сфере автотуризма»);

В проекте нового КоАП РФ предложено закрепить ответственность за нарушение требований по обеспечению безопасности людей на водных объектах (ст. 39.26 проекта). Остальных норм, касающихся туристской отрасли, новеллизация не коснулась¹.

Текущие изменения в КоАП (например, в ст. 14.39, ст. 14.51) в основном обусловлены приведением законодательства об административной ответственности в соответствие с изменениями законодательства в области туристской деятельности: уточнением критериев для классификации гостиниц, совершенствованием государственного управления туроператорской деятельности.

Претерпевали изменения и законодательные акты об административной ответственности в Республике Крым. Например, в законе от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» 30.10.2020 г. была признана утратившей силу ст. 3.13 «Нарушение порядка регистрации и правил эксплуатации аттракционной техники, используемой на территории Республики Крым», а 30.06.2021 г. – он был дополнен ст. 5.5 «Нарушение порядка предоставления услуг в сфере автотуризма»^{2 3}.

В первом случае, принятие поправок обуславливалось изменениями в федеральном законодательстве, регулирующем требования государственной регистрации аттракционов, а также техническому состоянию и эксплуатации отдельных аттракционов, что повлекло отмену некоторых нормативных актов Республики Крым. Во-втором, необходимостью обеспечения выполнения требований закона РК от 30.05.2019 № 599-ЗРК/2019 «Об организации автотуризма на маршрутах повышенной опасности на территории Республики Крым».

Анализ научных публикаций, посвященных классификации административных правонарушений, позволяет утверждать о наличии различных подходов к определению критериев их систематизации и их характеристики.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О внесении изменений в Закон Республики Крым; Об административных правонарушениях в Республике Крым [Электронный ресурс]: Закон Республики Крым от 30.10.2020 № 120-ЗРК/2020. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О внесении изменений в Закон Республики Крым ; Об административных правонарушениях в Республике Крым [Электронный ресурс]: Закон Республики Крым 30.06.2021 № 192-ЗРК/2021. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

В частности, большинство авторов определяют их как системное сочетание родового объекта посягательства и отраслевой направленности правонарушения. Кроме этого, выделяют и такие критерии для их классификации в зависимости от: 1) особенностей конструкции состава: а) объективной стороны (основных признаков (характера деяния, момента окончания), факультативных (места, способа, средств, обстановки, времени совершения и др.), предмета правонарушения; б) особенностей статуса субъекта правонарушения (общий и специальный); в) субъективной стороны (формы вины, вида умысла, факультативных признаков); 2) степени общественной опасности (грубые, ^{1 2 3}малозначительные, первичные, повторные); 3) источника закрепления и др.

Исходя из предмета нашей публикации к основным критериям классификации административных правонарушений в области пользования объектами туристской инфраструктуры, предлагается относить: место совершения и субъект правонарушения.

Местами совершения таких правонарушений в законодательных актах определяются: пляжи (ст. 3.12 ЗРК-117); границы участка акватории водного объекта, отведенного для купания (ст. 5.2 ЗРК-117); туристские (экскурсионные) маршруты (ст. 5.5 ЗРК-117); г) гостиницы (ст. 14.39 КоАП РФ); общественные места (ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ)⁴; места, прилегающие к территории объектов туристской инфраструктуры, в которых запрещены отдельные действия ((например, курения табака (в помещениях, предназначенных для предоставления гостиничных услуг, услуг по временному размещению, услуг общественного питания, оказания реабилитационных и санаторно-курортных услуг, в границах территорий, занятых пляжам); потребления (распития) алкогольной продукции (зоны рекреационного назначения (пляжи, территорий, используемые и предназначенные для отдыха, туризма).

С учетом важности пляжного отдыха в системе составляющих туристской индустрии, уполномоченными государственными органами Республики Крым (в первую очередь, Министерством курортов и туризма

¹ Денисенко В.В., Мумладзе М.А. Классификация административных правонарушений, непосредственно либо опосредованно связанных с правоотношениями в сфере частной охранной деятельности // Общество и право. 2016. № 2(56).

² Там же.

³ Административная ответственность: учеб пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [А.И. Стахов и др.]; под ред. А.И. Стахова. Н.В. Румянцева. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012, 231 с.

⁴ Заброда Д.Г., Тихий И.В. Основные подходы к пониманию сущности категории «общественные места» // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. № 1.

Республики Крым), совместно с органами муниципального контроля администраций муниципальных образований Республики Крым, в период подготовки к курортному сезону регулярно проводятся рейдовые мероприятия, направленные на проверку соответствия пляжей установленным требованиям.

В случае выявления признаков составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 3.12 ЗРК-117 «Нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах Республики Крым, установленных Советом министров Республики Крым», на должностных и юридических лица, которые их допустили, накладывался административный штраф.

Субъектами рассматриваемых нами правонарушений являются:

- а) туроператоры, турагенты, субагенты (ст. 14.51 КоАП РФ);
- б) должностные и юридические лица – пользователи пляжей (ст. 3.12 ЗРК-117);
- в) лица, ответственные за соблюдение на объектах туристской инфраструктуры, санитарно-эпидемиологических и санитарных требований, правил пожарной безопасности и антитеррористических защищенности (ст. 6.3, 20.4, 20.35 КоАП РФ);
- г) лица, управляющие маломерным судном (кроме спасательного), судоводитель (ст. 5.2, ст. 5.3 ЗРК-117);
- д) организатор автотуризма (ст. 5.5 ЗРК-117);
- е) физические лица, совершающие административные правонарушения, родовые объекты которых, не охватываются сферой туризма (например, ст.18.8-18.12, ст. 20.1, 20.21 КоАП РФ).

Анализ законодательства, теории и практики реализации административной ответственности в области туризма позволил выделить нам следующие проблемы, снижающие ее эффективность: не систематизированность административных правонарушений в области туристской индустрии как в КоАП РФ, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации; не сформированность единого подхода к определению в административно-деликтном законодательстве объектов туристской инфраструктуры как мест совершения административного правонарушения; значительное число органов (должностных лиц), уполномоченных составлять административные правонарушения в области туристской инфраструктуры, а также реализовывать контрольно-надзорные полномочия, в ходе которых выявляются нарушения соответствующих требований (правил); несовершенство статистического учета, позволяющего проанализировать динамику интересующей нас группы административных правонарушений, назначения административных наказаний и их исполняемость и др.

Думается, что решению выделенных нами проблем, будут способствовать: выделение в законодательных актах субъектов Российской Федерации с развитой туристской инфраструктурой, устанавливающих административную ответственность, самостоятельной главы

«Административные правонарушения в области туристической деятельности»; разработку типового перечня административных правонарушений, объектом которых являются общественные отношения в области туристкой инфраструктуры, а также включение его в законодательные акты регионов со схожими условиями ее функционирования; включение в федеральную и региональную статистику данных, позволяющих вести анализ результатов применения норм административного законодательства, устанавливающих ответственность за несоблюдение требований в области туристской индустрии (например, учет применения частей соответствующих норм, расширения перечня показателей статистического наблюдения); активизация проведения комплексных исследований проблем применения административного законодательства в области туристской деятельности, предусматривающих разработку предложений для его совершенствования; обеспечение доступа к практике административных комиссий – основного субъекта рассмотрения дел об административных правонарушениях этой категории, в том числе и в электронном формате.

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

**ЗНАЧЕНИЕ ТРУДОВ ДОЦЕНТА
РУСЛАНА ЯКОВЛЕВИЧА ЗАЙЦЕВА
В РАЗВИТИИ ТЕОРИИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ**

*Памяти учителя, коллеги
и товарища посвящается...*

2023 год в Российской Федерации объявлен Годом педагога и наставника¹. Помимо этого, 2023 год знаменателен еще и тем, что именно в этом году Руслану Яковлевичу Зайцеву, человеку которого не только я, но и многие поколения выпускников, обучавшихся в Краснодарском юридическом институте (академии, университете) МВД России, могут назвать Учителем, исполнилось бы 50 лет. Два перечисленных события стали весомыми поводами для анализа вклада кандидата юридических наук, доцента Р.Я. Зайцева в развитие теории административного права. В настоящей статье приведу некоторые подробности служебного и научного пути, пройденного указанным исследователем, его профессиональные и личные качества, которые в свою очередь сыскали любовь и уважение многих учеников Руслана Яковлевича Зайцева. Повествование будет вестись от лица автора, который со слов доцента Р.Я. Зайцева являлся «одним из наиболее способных учеников». Большинство фактов имеют оттенок эмоционального субъективизма, при этом не лишенных исторической достоверности.

Мое знакомство с Русланом Яковлевичем Зайцевым состоялось в далеком 2002 году, на кафедре административного права и административной деятельности Краснодарского юридического института МВД России (в настоящее время Краснодарский университет МВД России). Можно сказать, что в мою курсантскую жизнь Р.Я. Зайцев «ворвался» молодым капитаном милиции, руководителем кафедрального научного кружка с предложением принять участие в проводимой конференции курсантов и слушателей. Следует отметить, что именно в 2002 году бывший адъюнкт очной адъюнктуры Санкт-Петербургского университета МВД России капитан милиции Р.Я. Зайцев, после

¹ О проведении в Российской Федерации Года педагога и наставника [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 27.06.2022 № 401. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

прохождения обучения и блестящей защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук¹, поступил на службу в Краснодарский юридический институт МВД России. Дальнейшее общение с Русланом Яковлевичем Зайцевым было обусловлено научными мероприятиями, а так же учебным процессом, а в последующем и совместной службой, перешедшей в дружбу. Проводимые занятия доцентом Р.Я. Зайцевым увлекали всю аудиторию слушателей, он пользовался огромным авторитетом как педагог, ученый, практик и наставник. Руслан Яковлевич Зайцев помимо наличия ученой степени кандидата юридических наук имел богатый практический опыт службы в ГИБДД, что позволяло ему разбирать теоретические вопросы занятий на конкретных практических примерах. В часы самостоятельной подготовки наш взвод было не оторвать от чтения его учебного пособия «Административная юрисдикция дорожно-патрульной службы: учебное пособие для сотрудника ГАИ»². Учебные пособия, издаваемые под авторством доцента Р.Я. Зайцева отличали доступный способ изложения, предметный разбор наиболее актуальных проблем правоприменительной практики, наличие иллюстраций, позволяющих погрузить слушателя в конкретную дорожную ситуацию.

Ученый Р.Я. Зайцев на протяжении всего творческого пути оставался верен выбранной тематике, им были исследованы, подробно детализированы и даны ответы на животрепещущие вопросы правоприменительной практики ГИБДД по таким направлениям как:

- остановка и эвакуация транспортных средств³;
- управление задержанным транспортным средством должностным лицом ГИБДД⁴;
- освидетельствование на состояние опьянения и неповиновение водителя⁵.

¹ Зайцев Р.Я. Дорожно-патрульная служба государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (Организация деятельности и правовое регулирование): специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Санкт-Петербург, 2002. – 165 с.

² Гречишкин Ю.Н., Зайцев Р.Я. Административная юрисдикция дорожно-патрульной службы: учеб. пособие для сотрудника ГАИ // М-во внутренних дел Российской Федерации. Краснодар. Краснодар. академия МВД России, 2004. 93 с.

³ Зайцев Р.Я. Остановка транспортных средств в целях проверки правомерности их использования// Общество и право. 2014. № 3(49). С. 225-228.

⁴ Зайцев Р.Я. Эвакуация автотранспортных средств // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2014. № 4(26). С. 140-142..

⁵ Зайцев Р.Я. Неповиновение водителя законному требованию сотрудника полиции выйти из транспортного средства// Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 3(37). С. 108-110.

Присутствуя во время выступлений доцента Р.Я. Зайцева на научно-представительских мероприятиях, я неоднократно наблюдал оживленное обсуждение его докладов участниками конференций. Подобный неподдельный интерес был вызван той проблематикой, которую освещал докладчик. Ставящиеся в научных сообщениях Р.Я. Зайцева вопросы касались без исключения всех, поскольку каждый в той или иной мере принимает участие в дорожном движении, а предлагаемые пути решений существующих проблем зачастую опережали законотворческий процесс и служили ориентиром для правоприменительной практики.

В дальнейшем, при совместной работе на одной кафедре, мне стал понятен успех и результативность научных изысканий, проводимых доцентом Р.Я. Зайцевым, который заключался в непрерывной взаимосвязи науки и практики. Высокие личностные качества специалиста Р.Я. Зайцева позволили ему в период службы в ГИБДД приобрести внушительное количество товарищей, с которыми он постоянно поддерживал дружеские отношения. Зачастую к Р.Я. Зайцеву обращались коллеги по прошлой службе в ГИБДД за советом в сложной ситуации, связанной с квалификацией административных правонарушений, необходимостью применения той или иной меры обеспечения производства, а также применения иных мер государственного принуждения. Р.Я. Зайцев находил решение, самым запутанным ситуациям правоприменительной практики, закладывая их в фундамент дальнейших научных исследований, результаты которых он ежегодно публиковал в научных журналах, в том числе и в журналах входящих, в список рецензируемых и рекомендуемых для опубликования Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Многие работы Р.Я. Зайцева не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Самая цитируемая его работа¹, опубликованная в 2002 году и размещенная в Научной электронной библиотеке «Elibrary.ru» имеет 13 цитирований, при этом крайние три из них датированы промежутком с 2020 по 2022 годы.

К числу наиболее значимых научных достижений доцента Р.Я. Зайцева следует отнести.

1. В 2002 году им было научно обосновано, что история государственных функций в сфере безопасности дорожного движения имеет древние корни, в частности было доказано, что «родоначальником» современных субъектов обеспечения безопасности дорожного движения является Стрелецкий приказ и иные структуры, выполняющие полицейские функции с середины XVII века.

¹ Зайцев Р.Я. Дорожно-патрульная служба государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (Организация деятельности и правовое регулирование): специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Санкт-Петербург, 2002. – 165 с.

2. В 2014 году им обосновывается необходимость уточнения оснований для остановки транспортных средств. Р.Я. Зайцев отмечает, что «конкретизацию целесообразно проводить в учебных пособиях или методических рекомендациях для сотрудников полиции, но не в нормативно-правовых актах»¹, в правоприменительной деятельности следует исходить из широкого понимания причины для остановки, приведенного в федеральном законодательстве.

3. В 2016 году в научной статье «Управление сотрудником ГИБДД задержанным транспортным средством» была поднята проблема противоречия полномочий сотрудников ГИБДД и действующего законодательства в части предоставления возможности управления задержанным транспортным².

4. В 2019 году им приводится авторское решение проблем правового регулирования применения сотрудниками полиции мер пресечения административных правонарушений, связанных с эксплуатацией, использованием и управлением транспортными средствами³.

Конечно же, утверждать, что все высказанные Р.Я. Зайцевым предложения были воплощены в законотворческий процесс, было бы неверно, однако для читающей публики, из числа правоприменителей, ознакомление с данными исследованиями послужили возможностью избежать нарушения законности в своей административно-процессуальной деятельности.

Развивая и всячески пропагандируя в научных работах деятельность подразделений ГИБДД, доцент Р.Я. Зайцев все же не был заложником одной единственной тематики. В рамках научно-представительских мероприятий, кафедральных и межкафедральных заседаний, да и в межличностном общении с коллегами невозможно обойтись без споров и научных дискуссий. Ответить на возникающие споры, привести контраргументы в научном дискусе Р.Я. Зайцев мог не только в момент

¹ Зайцев Р.Я. Остановка транспортных средств в целях проверки правомерности их использования // Общество и право. – 2014. – № 3(49). – С. 225-228.

² Зайцев Р.Я. Управление сотрудником ГИБДД задержанным транспортным средством // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова: сб. материалов X Междунар. науч.-практ. конф., Орел, 21 апреля 2016 года / ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова». – Орел: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова», 2016. С. 153-155.

³ Зайцев Р.Я. К вопросу о применении сотрудниками полиции мер пресечения административных правонарушений, связанных с эксплуатацией, использованием и управлением транспортными средствами // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 3(45). С. 70-74.

научного обсуждения, но и в последующем, развернуто в научной статье. Многие визави удивлялись его возможности запоминать и в необходимый момент воспроизводить исторические факты, цитаты известных людей и культовых персонажей. Мне приходилось неоднократно быть свидетелем научных дискуссий доцента Р.Я. Зайцева с такими видными учеными-административистами как профессор О.В. Зиборов¹, профессор М.Е. Труфанов², доцент В.М. Палий³ и многими другими. В каждом научном споре Р.Я. Зайцев старался аргументированно, вежливо и тактично отстаивать собственную научную гипотезу, а при нехватке времени в конкретной ситуации, он прибегал к эпистолярному жанру, позволяющему ему более развернуто обосновать свою позицию в конкретном вопросе. Так вышли в свет такие научные статьи как:

«Особенности реализации права на один телефонный разговор лица, задержанного в порядке производства по делам об административных правонарушениях» (Р.Я. Зайцев)⁴;

«Применение сотрудниками полиции мер пресечения административных правонарушений, связанных с использованием транспортных средств» (А.А. Шубакин, Р.Я. Зайцев)⁵;

«О некоторых проблемах привлечения к административной ответственности несовершеннолетних за потребление алкогольной продукции» (Р.Я. Зайцев)⁶;

¹ Зиборов О.В. Анализ чрезвычайного законодательства в трудах профессора В.М. Гессена: «Нормальные полицейские полномочия»//Административное и муниципальное право. 2015. № 8 (92). С. 824-829.

² Труфанов М.Е. Проблемы определения мелкого хулиганства//Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. 2019. № 1 (3). С. 230-235.

³ Палий В.М., Затолокин А.А. Особенности привлечения к административной ответственности иностранных граждан, нарушающих режим пребывания на территории Российской Федерации//Сборник материалов Международного круглого стола «Актуальные проблемы современного права». Российский государственный университет туризма и сервиса; Научный редактор С.Л. Никонович. 2020. С. 367-373.

⁴ Зайцев Р. Я. Особенности реализации права на один телефонный разговор лица, задержанного в порядке производства по делам об административных правонарушениях// Общество и право. 2019. № 3(69). С. 120-124.

⁵ Шубакин А.А., Зайцев Р.Я. Применение сотрудниками полиции мер пресечения административных правонарушений, связанных с использованием транспортных средств// Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». 2019. С. 257-261.

⁶ Зайцев Р.Я. О некоторых проблемах привлечения к административной ответственности несовершеннолетних за потребление алкогольной продукции//В сборнике: «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». материалы Международной научно-практической конференции. 2020. С. 99-103.

Отмечая значимость роли доцента Р.Я. Зайцева в развитие науки административного права нельзя обойти вниманием его умение работать в коллективе. Р.Я. Зайцев многократно являлся участником научных коллективов по созданию фундаментальных учебных и научных трудов, которые востребованы по сей день. Опубликованные с его участием учебники регулярно цитируются. Так, опубликованный и размещенный в 2011 году в Научной электронной библиотеке «Elibrary.ru» учебник по административному праву, в авторский коллектив которого вошел доцент Р.Я. Зайцев имеет 102 цитирования¹. Курс лекций по административному праву, так же вышедший в свет при участии доцента Р.Я. Зайцева имеет 25 цитирований².

В завершении следует отметить, что уход доцента Р.Я. Зайцева стал тяжелой утратой для науки административного права. При этом вклад в развитие теории административного права доцента Р.Я. Зайцева неоспорим, много ему удалось сделать, а еще больше так и осталось нереализованно. Р.Я. Зайцев, бесспорно, оставил свой след в науке, а также светлую память о себе в сердцах коллег и своих многочисленных учеников.

¹ Административное право: учебник для образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России / А.П. Алексеев, А.И. Каплунов, Р.Р. Алиуллов [и др.]. М.: Департамент государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2011. – 536 с.

² Административное право: курс лекций / А.И. Каплунов, В.Ю. Ухов, Е.А. Курносин [и др.]; Санкт-Петербургский университет МВД России. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2012. 624 с.

Бондарь Олег Олегович,
старший преподаватель кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат экономических наук

Макаренко Андрей Иванович,
старший преподаватель кафедры
специальных дисциплин
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматривая административно-юрисдикционную деятельность необходимо указать на ее связь со сферой государственного управления, именно она выступает сущностной характеристикой. В виду этого обстоятельства можно утверждать, что административно-юрисдикционная деятельность представляет собой управленческую деятельность, выражающуюся в применении норм материального и процессуального права, реализация которых направлена на урегулирование конкретных ситуаций в сфере государственного управления.

Процесс управления следует дифференцировать на государственный, которых охватывает различные органы власти в том числе органы прокуратуры и негосударственные к которым следует отнести органы местного самоуправления. Чаще всего управленческий процесс рассматривается в контексте реализации полномочий одной из ветвей власти либо отдельно взятого института. Так по мнению В.А. Поникарова¹, категории процесс управления и управленческий процесс не являются тождественными, поскольку управленческий процесс представляет собой один из элементов сложной системы процесса управления.

Сущностная характеристика административного процесса отражает совокупность типичных признаков юридического процесса и состоит из следующих:

- наличие властного характера управленческой деятельности;
- реализация полномочий компетентных органов основана на процессуальных формах, утвержденных законом;
- результат целевой деятельности оформляется в документальной форме.

¹ Поникаров В.А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2009. С. 48.

Сопоставляя управленческую деятельность и административный процесс можно выявить единую сущность, которая выражается в реализации уполномоченными органами исполнительной власти собственных компетенций для достижения общепольной цели. При этом административный процесс необходимо рассматривать как составную часть управленческого процесса.

Содержание административного процесса представляет собой основанную на нормах федерального, регионального законодательства, подзаконных актах местного самоуправления процедурную деятельность органов исполнительной власти по удовлетворению интересов общества.

В тоже время управленческая деятельность представляет собой категорию, включающую в себя административный процесс, поскольку управленческая деятельность охватывает не только правовые отношения, но и сопутствующие с ними такие как организационного или материально-технического характера.

В российской административной доктрине до настоящего времени не сформировался единый подход к определению границ и объема административного процесса. Также отсутствует общее мнение по соотношению норм административного процесса с гражданским и уголовным процессом, остается не решенным вопрос о самостоятельности административного процесса как отрасли права. Нет единого мнения о соотношении административного процесса с категорией административно-юрисдикционного процесса.

При этом среди административистов к определению содержания административного процесса сложились два подхода, а именно в широком и узком смысле.

Представители широкого подхода раскрывают сущность административного процесса посредством того, что реализация норм материального права осуществляется на основании норм процессуального права. Так по мнению В.Д. Сорокина¹, административный процесс представляет собой особую правовую деятельность в лице исполнительно-распорядительных органов, которые применяя нормы материального права на основе положений процессуальной регламентации, что выражается в нормотворческой и юрисдикционной деятельности.

Вторым лагерем к подходу понимания административного процесса был указан узкий подход. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова², административный процесс следует рассматривать в качестве правовой аномалии, проявляющаяся в форме возникающих правовых конфликтов и разрешаемых непосредственно нормами процессуального права.

¹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001.

Важно отметить, что сторонники данного подхода допускают осуществление производства дел непосредственно судами, но при этом наблюдается разграничение процессуального характера, поскольку на ряду с традиционным гражданским и уголовным процессуальным законодательством и на основании Конституции России отправление правосудия осуществляется исключительно судами. При этом сторонники узкого подхода к определению административного процесса указывают, что порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях хоть и отнесены КоАП РФ к судам, а также иным уполномоченных органам власти и недопущения размытия категории правосудия и расширения перечня субъектов, обладающих правом отправления правосудия сам административный процесс относят к внесудебному разрешению дел.

В виду указанных обстоятельств данный подход причисляет административный процесс к осуществлению юрисдикционных полномочий исключительно административными органами государственной власти.

Считаем необходимым указать на то обстоятельство, что не любая деятельность уполномоченных органов в отношениях, урегулированных нормами отрасли административного права, будет являться административным процессом. К примеру, формирование Правительством Российской Федерации бюджета может обозначить как административный процесс поскольку реализуется уполномоченным органов исполнительной власти, возникает в публичной сфере и направлен на регулирование вопросов в сфере государственного управления, однако данный процесс не является примером административного процесса в общем его понимании.

В виду этого необходимо определить признаки, характеризующие административный процесс и выделяющий его из схожих по своему наименованию процессов и к ним следует отнести:

- административным процессом следует считать правоприменительную деятельность;
- реализация административного процесса направлена на разрешение споров и конфликтов.

По соотношению административного спора и конфликта существуют различные точки зрения. Две абсолютно противоположные точки зрения были сформулированы Ю.В. Надольской¹ и Н.Ю. Хаманевой².

Согласно мыслям, первого ученого, правовой конфликт может быть рассмотрен в двух составных: административное правонарушение и административный спор. При этом важно отметить, что соотношения

¹ Надольская Ю.В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 8.

² Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. – С. 30.

административного спора и конфликта в большей степени отличаются от объема предмета и правовой регламентации. Можно указать, что административный спор возникает из обязанности соблюдения запрета нормы, которое выражается в воздержании от совершения действия, а равно совершения действия в четкой регламентации установленного предписания.

По мнению второго автора, административный спор является с одной стороны порождением административного конфликта, а с другой стороны административный спор входит в категорию административный конфликт, поскольку не соблюдение установленных правил инициирует административный процесс, возникающий из спора.

Впрочем, в настоящее время на основании норм Кодекса административного судопроизводства¹ регламентируется рассмотрение споров с участием публичных субъектов. Данные нормы с 2015 года перекачивали из Гражданского процессуального кодекса² и Арбитражного процессуального кодекса³, поскольку по существу регламентирующих процессуальных отношений в сфере частноправового характера содержание кодекса включало положения, регулирующие рассмотрение споров с участием публичных субъектов. Следует указать на то обстоятельство, что производство по делу об административном правонарушении в отношении лица совершившего административного правонарушения не всегда исходит из спора, но с полной уверенностью можно утверждать, что причиной производства является конфликт.

Категория правонарушение – деликт, возникает, в случае если лицо, признаваемое субъектом правонарушения, совершает деяние в отношении охраняемых законом интересов личности, общества и государства. При этом лицо, которое совершает противоправное деяние именуется деликвентом. Таким образом деликвент вступает в конфликт с государством вследствие нарушения санкционированного последним императива.

По сути, факт нарушения установленного императива порождает юридический конфликт. Впрочем, на практике дело об административном правонарушении может быть прекращено в случае наличия такого обстоятельства как малозначительность. Из содержания ст. 3.2 КоАП РФ следует, что в качестве наказания может быть применено предупреждение,

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

которое выражается в устном порицании совершенного деяния и осознании правонарушителем противоправности совершенного деяния.

Реализация факультативной стадии на основании Главы 30 КоАП РФ раскрывает природу административного спора. Поскольку до реализации права на обжалование лицо совершившее противоправное деяние или потерпевший не обозначил претензий и согласен с реализуемым процессом, однако в случае несогласия с жесткостью или мягкостью назначенного наказания по делу побуждает принесения жалоб, направленных на пересмотр принятого решения.

Целью административного процесса является рассмотрение возникающих административно-правовых споров и конфликтов. Сам по себе процесс носит легальный характер, т.е. субъектный состав и процедурный момент установлен законом и принят всеми участниками правоотношений, что не вызывает сомнений по принимаемым решениям и обязательности их исполнения.

Реализация поставленной цели направлена на достижение состояния защищенности прав и свобод участников общественных отношений и государства в целом. В правовой литературе эту цель именует базовым принципом – законности. Поскольку верховенство закона обеспечивает слаженное функционирование отдельных институтов государственного управления, так и государства как правового механизма в целом.

Реализация полномочий по рассмотрению дела об административном правонарушении исходя из содержания КоАП РФ возлагается на уполномоченный субъект. Таким субъектом может выступать суд, орган на примере комиссии по делам несовершеннолетних, так и должностное лицо. В системе органов внутренних дел наиболее типичными субъектами следует отметить участковых уполномоченных полиции и сотрудников дорожно-патрульной службы.

При этом исходя из содержания КоАП РФ можно выявить ряд особенностей в административном процессе. Законодатель принял такую модель производства дел об административных правонарушениях, которая в своем содержании унифицировала процедурный характер и фактически закрепила общие правила для правоприменителей. В тоже время правом возбуждения дел об административных правонарушениях обладают не все участники производства дел. В частности, суд не обладает правом возбуждения дела об административном правонарушении, поскольку это противоречит базовым началам правосудия и нарушает принцип беспристрастности. Напротив, зафиксированное и возбужденное дело об административном правонарушении по Главе 20 КоАП РФ участковым уполномоченным полиции на основании закона подлежит рассмотрению судом.

Такого рода особенности при производстве дел об административных правонарушениях гарантируют обеспечение прав и

свобод человека и гражданина, однако порождает бездушную бюрократию, при которой суды из-за большой загруженности не способны качественно реализовать административный процесс.

Порождение административных споров, возникающих при выявлении брака по фиксации доказательств, последующей его оценки и передачи на рассмотрение иному субъекту. Наиболее эффективным, по нашему мнению, явилось бы рассмотрение дела субъектом, который зафиксировал, при достаточности оснований согласно нормам, федерального или регионального закона возбудил дело об административном правонарушении и в минимальные сроки принял решение по делу.

Так по мнению П. Казанцева¹, административный процесс с позиций правовой регламентации является наиболее сбалансированным и принятие мер, направленных на его корректировку, в том числе детализацию полномочий индивидуальных субъектов по рассмотрению дел не представляется необходимым. Фактически данная позиция указывает на разграничение административного процесса и иных процедурных явлений.

По мнению Д.Н. Бахраха², существует разграничение между понятиями административный процесс и административно-юрисдикционный процесс, поскольку юрисдикционная деятельность выражается в осуществлении полномочий судом или административным органом, которые лично не заинтересованы в достижении результата в отношении третьего лица.

При этом обращаясь к сущности административного процесса с полной уверенностью можно заявить, что весь административный процесс является юрисдикционным, который направлен на осуществление производства по делам об административных правонарушениях и соответственно выделение из него собственных процедурных регламентов не представляется возможным.

Типичной ошибкой, как отмечено В.Д. Сорокиным, выступает использование термина юрисдикция в отношениях реализации полномочий конкретным административным органом является ошибочным. Поскольку, находясь в разрыве с существом производства по делам об административных правонарушениях использование в отношении процедурных полномочий категории юрисдикция размывает цели и границы административного процесса.

На наш взгляд наиболее точно определил административную юрисдикцию А.Ф. Виноградов³, поскольку он отметил, что реализация

¹ Казанцев П. Место административного права в системе российского права // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 11. – С. 40-42.

² Бахрах Д.Н. Формы государственного управления. М., 1983. – С. 24.

³ Виноградов А.Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Авто- реф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. – С. 21.

полномочий административными органами и судом по производству дел об административных правонарушениях, в том числе и принятие решение по ним и является административной юрисдикцией.

При этом отсутствие общего подхода к определению административной юрисдикции позволяет ученым обосновывать свои взгляды и тем самым порождать путаницу среди обучающихся, но в том числе и среди правоприменителей. Зачастую в науке можно встретить позиции по юрисдикции, которые представлены как возможность уполномоченного органа возбуждать, рассматривать или реализовывать иную стадию производства по делам об административных правонарушениях, что фактически подменяет категорию подведомственность.

На наш взгляд, отнесение судебной власти к положению норм КоАП РФ по производству дел об административных правонарушениях является эксцессом законодателя, поскольку, с одной стороны, законодатель допустил возможность рассмотрения дел судами, что выражается в отправлении правосудия и при этом создал конфликтные ситуации со спорной подведомственностью. Такого рода коллизия, закрепляя в качестве уполномоченных органов наряду с административными органами суд, при котором процедурный характер не имеет кардинальных отличий может навести на мысль, что административные органы не отнесенные к органам суда осуществляют схожую деятельность, что и правосудие.

Административно-юрисдикционная деятельность представляет собой производство по рассмотрению и разрешению спорных моментов о правильности реализации положений норм материального и процессуального права, а также в целях обеспечения процесса производства закон допускает прибегнуть к реализации мер принуждения, что отличает нормы публичного права от частного.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел исходит из положений Конституции, КоАП РФ, закона «О полиции»¹, законов субъектов об административных правонарушениях, подзаконных ведомственных актов Министерства внутренних дел России.

Особенностью административно-юрисдикционной деятельности, реализуемой сотрудниками органов внутренних дел, является многообразие субъектного состава, наделенного полномочиями по пресечению административных правонарушений, рассмотрению дел об административных правонарушениях и участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, но не имеющих право разрешать дело по существу.

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Наиболее массовым примером реализации юрисдикционных полномочий сотрудников органов внутренних дел является производство по делам в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Такого рода тенденция обусловлена целями деятельности органов внутренних дел и выражается в реализации сотрудниками мер административно-принудительного воздействия в целях защиты общественных отношений от противоправных посягательств.

В процессе реализации сотрудниками органов внутренних дел следует выделить три вида производства по делам об административных правонарушениях: обычное, упрощенное и особое.

Для обычного производства характерны все стадии производства дела об административных правонарушениях, т. е. возбуждение, рассмотрение, исполнение и факультативная пересмотр. Упрощенное производство характеризуется порядком рассмотрения, когда полномочия возбуждения и рассмотрения совпадают в одном уполномоченном должностном лице, а лицо совершившее правонарушение не отрицает противоправность своего поведения, то должностное лицо выносит постановление по делу об административном правонарушении без составления протокола. Для особого производства характерен субъектный состав, который на основании федерального законодательства имеет определенные иммунитеты, судьи, депутаты, сенаторы.

Осуществление полномочий сотрудниками органов внутренних дел по реализации административной юрисдикции является внесудебное рассмотрение дела об административном правонарушении. Участие сотрудника органа внутренних дел направлено на вмешательство в конфликтную ситуацию для восстановления правопорядка на условиях и во исполнение закона.

Под административно-юрисдикционной деятельностью органов внутренних дел следует понимать осуществление в определенной процессуальной форме деятельности, носящей правоохранительный, государственно-властный характер, состоящий в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающий также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Макаренко Андрей Иванович,
старший преподаватель кафедры
специальных дисциплин
Краснодарский университет МВД России

К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ПОНЯТИЯ «СПЕЦИАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ»

Вопрос о правовом регулировании специальных административно-правовых режимов поднимается в науке конституционного и административного права России на регулярной основе в течение достаточно длительного времени так как с точки зрения законодателя понятия «Специальный административно-правовой режим» не существует, в связи с чем, автор, в рамках данного научного исследования попытается рассмотреть вопрос: почему так происходит?

Ранее в 2023 году автор уже обращал внимание на актуальность исследования темы, касающейся специальных административно-правовых режимов, которая в сложившихся условиях представляет собой достаточно интересную тему для исследования. Актуальность изучения специальных правовых режимов в настоящий момент достаточно высока по многим причинам, к наиболее важным на наш взгляд представляется возможным отнести следующие, внешнеполитическая ситуация с которой Российская Федерация столкнулась в начале 2022 года. В результате давления недружественных действий западных государств в России была объявлена «Специальная военная операция» являющаяся по сути специальным административно-правовым режимом, устанавливающим для государственных органов (например, войск национальной гвардии России и полиции России) и населения особый порядок регулирования на определенных территориях.

При этом комплексные исследования в данной области не проводились уже достаточно долгое время, в том числе и до установления специальной военной операции, что указывает на необходимость более тщательного изучения данного вопроса, например, В.Б. Рушайло изучал специальные административно-правовые режимы в 2004 году.

Специальные административно-правовые режимы – это различные формы государственного регулирования общественных отношений при которых допускается ограничение определенных прав и обязанностей физических и юридических лиц, осуществляемое государственными органами с помощью мер административно-правового характера на

определенное время и принятые с целью обеспечения и защиты законных прав граждан¹.

Понятие специального административно-правового режима указывает на то, что государство столкнулось с проблемой при которой реализация прав граждан в обычном порядке не представляется возможной. К таким проблемам могут быть отнесены политические, экономические и социально-культурные изменения в обществе и государстве, для решения которых необходимо временно принимать ограничительные меры, предназначенные для защиты основных, конституционных прав граждан, общества и государства в целом. Таким образом регулирование общественных отношений осуществляется посредством начала действия специальных нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне. Так 21 февраля 2022 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что, в декабре 2021 года Российская Федерация в очередной раз предприняла попытку договориться с США и их союзниками о принципах обеспечения безопасности в Европе и о не расширении НАТО (на восток), но эти переговоры оказались безрезультатны: «Это реальная угроза не просто нашим интересам, а самому существованию нашего государства, его суверенитету. Это и есть та самая «красная черта», о которой (мы) неоднократно говорили. Они ее перешли»².

При рассмотрении данного вопроса становится понятно, что специальные административно-правовые режимы являются одним из видов правового регулирования принятого и действующего в рамках отрасли административного права, введение которого необходимо для защиты прав, граждан, юридических лиц, общества и государства в целом, их действие при этом также ограничивает права субъектов, что не является противоречием, так как ограничение некоторых прав необходимо для того чтобы, обеспечить наиболее важные закрепленные в Конституции РФ права.

Правовое регулирование специальных административно-правовых режимов в России имеет определенные особенности. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие наш взгляд, правовые основы этих режимов.

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

¹ Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: специальность 12.00.14: защищена 25.03.2004 / Рушайло Владимир Борисович; ГОУВПО «Российская академия государственной службы». - Москва, 2004. - 347 с.

² «13 ответов на вопросы о причинах спецоперации на Украине / Иван Егоров» // Российская газета. – 2022 г. – 23 февраля.

принципы и гарантирует права и свободы гражданам, несмотря на действие специальных административных правовых режимов конституционные права не могут быть нарушены;

2. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ, определяет основы деятельности полиции в Российской Федерации, устанавливает права, обязанности и ответственность за их нарушение в рамках специальных административных правовых режимов полиции;

3. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ, устанавливает основы борьбы с терроризмом и применение специальных административно-правовых режимов, направленных на предотвращение и борьбу с террористической деятельностью;

4. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «О чрезвычайном положении», определяет порядок введения и применения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации, а также права и обязанности органов государственной власти и граждан в таких ситуациях.

В 2004 году В.Б. Рушайло изучая тему «Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации» отметил, что категория «административно-правовой режим» все активнее используется в законодательстве и все более утверждается в учебной и научной литературе по административному праву. Обусловлено это тем, что административно-правовой режим в соответствующей сфере государственного управления призван обеспечить наступление желаемого результата с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Как отмечают Д.Н. Шурухнова и Л.С. Комовкина в статье «Особенности реализации специальных административно-правовых режимов в деятельности органов внутренних дел» сформировавшаяся практика, показывает, что надлежащее выполнение органами и подразделениями МВД России возложенных на них задач и функций в настоящее время сталкивается с целым рядом проблем. Они, зачастую, не в состоянии выявить угрозы возникновения каких-либо социальных конфликтов, пресечь отдельные правонарушения и преступления, адекватно реагировать на различного рода негативные ситуации. В значительной степени это обусловлено имеющимися недостатками в правовой регламентации деятельности МВД России в условиях специальных административно-правовых режимов, недостаточностью, соответствующей нормативной правовой базы, наличием в ней многочисленных пробелов».¹

¹ Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. «Особенности реализации специальных административно-правовых режимов в деятельности ОВД» // Юридические науки. М., 2017. № 2. С. 138–142.

Необходимость законодательного закрепления термина «Специальные административно-правовые режимы полиции» обусловлена рядом важных факторов, к которым относится определение особых полномочий, разграничение функций правоохранительных органов в условиях установленных введения того или иного специального административно-правового режима, а также позволит обеспечить открытое и прозрачное взаимодействие как с гражданским обществом, так и с другими участниками правового процесса. Кроме того, такое закрепление позволит укрепить правовое государство. В современных условиях, характеризующихся ростом различных угроз общественной безопасности, наиболее опасными из которых по праву считаются терроризм и организованная преступность. Кодификация специальных административно-правовых режимов позволит полиции оперативно и эффективно реагировать на угрозы, эффективно предотвращать и пресекать преступные деяния, обеспечивать общественную безопасность, что необходимо для реализации поставленных перед органами внутренних дел задач.

Введение термина в законодательство позволит сформировать систему которая за счет кодификации четко определит полномочия полиции в условиях действия специальных административно-правовых режимов, упростит порядок их применения, обеспечит баланс между безопасностью и защитой гражданских прав, что важно для поддержания доверия общества к полиции и национальной безопасности в целом.

Положительным эффектом от включения в российское законодательство термина «специальный административно-правовой режим» станет формирование единого порядка деятельности полиции в разных регионах России, это позволит унифицировать порядок действий правоохранительных органов в различных нестандартных ситуациях, обеспечить согласованность их действий при решении сложных задач по обеспечению безопасности. На взгляд автора, закрепление указанного термина в отдельном нормативно-правовом акте покажет стремление государства к развитию и совершенствованию правоохранительной системы и позволит полиции эффективнее бороться с новыми вызовами и угрозами, возникающими в современном обществе, а также заранее планировать свою деятельность.

В тоже время, важно отметить, что несмотря на большое количество позитивных моментов, связанных с закреплением в нормативно-правовой базе Российской Федерации термина «специальный административно-правовой режим» в Российском законодательстве сформированное понятие, отсутствует. Автору видится несколько причин по которым законодатель фиксирует административно-правовые режимы как единое понятие, кодифицированное в одном нормативном акте. Специальные режимы зачастую имеют существенные различия. Так режим

контртеррористической операции вводится на краткий срок и дает достаточно много полномочий правоохранительным органам, а режим закрытых административно-территориальных образований действует постоянно, но расширяет полномочия органов внутренних дел незначительно. Соответственно, требовать их объединения в едином нормативном акте в рамках каждого конкретного случая, достаточно трудно, а зачастую и невозможно. Правовая система Российской Федерации строится на принципе законности, который подразумевает, что все правила и нормы должны быть четко определены и позволяют обеспечивать равные права и обязанности для всех граждан. Введение специальных административно-правовых режимов может вызвать нарушение этого принципа и приводить к неправомерным ограничениям гражданских прав и свобод. Отсутствие единого понятия «специальных административно-правовых режимов» связано с необходимостью обеспечения стабильности общества через предсказуемость законодательства. Включение в одно понятие нескольких, зачастую слишком различных положений может привести к возникновению юридического хаоса и затруднить осуществление правового контроля и надзора за деятельностью правоохранительных органов.

В связи с чем, автор считает, что отсутствие прямого закрепления единого понятия «специальных административно-правовых режимов» в российском законодательстве и последующей кодификации различных режимов как части этого понятия обусловлено необходимостью соблюдения основных конституционных принципов (законности и равенства). Однако при определении особых требований и правил для определенных сфер деятельности могут применяться специальные нормы, что позволяет учитывать их особенности и обеспечить эффективное функционирование данных сфер.

В рамках данного исследования автор определил как положительные так и отрицательные последствия формирования в законодательстве единого термина «Специальный административно-правовой режим» и его фиксация в отдельном нормативно-правовом акте, то есть кодификация является необходимым шагом для обеспечения правоохранительными органами эффективности, прозрачности и правового обоснования деятельности, данный шаг способствует укреплению безопасности и защите прав и свобод граждан, современного общества, что является фундаментальной целью российского государства.

Пономарева Ольга Михайловна,
старший преподаватель кафедры
административного права
и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат педагогических наук

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Становление института лицензирования в нашей стране началось еще в 90-е гг. В этот период предпринимательская деятельность стала законной, соответственно, государство определяло условия ее осуществления¹.

Следующие значимые шаги в становлении института лицензирования в России были отражены в Постановлении Правительства РФ № 1418 (1995 г.)² и Федеральных законах (1998 г, 2001 г.)³.

Лицензия стала обязательным условием для осуществления ряда видов деятельности, таких как производство и оборот наркотических и психотропных веществ, оружия, ведение банковской деятельности и т.д.

Лицензия рассматривалась как разрешительный документ, выдаваемый уполномоченным государственным органом или муниципальным органом власти, который дает право на осуществление конкретного вида деятельности. Определялось требование о выдаче лицензии только тем юридическим и физическим лицам, которые соответствуют установленным требованиям и нормам по качеству, безопасности и иным критериям, установленным законодательством.

Позднее лицензия стала определяться как документ, выдаваемый государственным органом или органом местного самоуправления, подтверждающий право на осуществление определенного вида

¹ О предприятиях и предпринимательской деятельности (Утратил силу) [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О лицензировании отдельных видов деятельности (Утратил силу) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 24.12.1994 № 1418 (ред. от 11.04.2000). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.09.1998 N 158 ФЗ (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.08.2001 N 128-ФЗ (Утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деятельности, требующего специальных знаний и навыков, а также соответствующего оборудования и материалов. Лицензия выдается на определенный срок и может быть выдана только при наличии соответствующих условий, предусмотренных законодательством¹.

Лицензия является инструментом, который от имени государства обеспечивает безопасность работу предприятий и организаций, предотвращает наступление возможных негативных последствий от их работы, является гарантией качества товаров, работ и услуг. Лицензия представляет собой административное подтверждение со стороны законодательства, о том, что претендент на лицензию имеет все необходимые знания и опыт для безопасного выполнения деятельности².

Законодателем установлен порядок получения, выдачи, приостановления, аннулирования лицензии, который отражен в требованиях лицензионно-разрешительного производства. Лицензирование в Российской Федерации осуществляется уполномоченными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, если лицензирующими органами им делегированы эти полномочия³.

Значительное количество нормативных правовых актов в сфере лицензирования представляет собой совокупность регламентирующих документов различного уровня и различной юридической силы. При этом среди системы актов отсутствует единство, что в свою очередь не позволяет полностью унифицировать лицензионное производство во всех сферах в Российской Федерации.

При этом количество видов деятельности, предполагающих обязательное лицензирование постоянно изменяется. Это обусловлено динамичностью развития различных сфер общественных отношений, снижением необходимости высокого уровня государственного контроля в определенных направлениях деятельности (строительство, туризм), а в отдельных случаях применение к сферам деятельности иных методов регулирования, отличных от лицензирования (например, в сфере аудиторской деятельности).

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 29.12.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Стандзень, Л.В. Становление и развитие законодательства об административной ответственности за нарушение лицензионных правил как фактор обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации / Л.В. Стандзень // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2022. №11 (99). С. 71.

³ Об организации лицензирования отдельных видов деятельности (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (ред. от 14.09.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом есть направления деятельности, в законодательном регулировании которых существует много пробелов, но они являются в социально значимыми (управление многоквартирными домами)¹.

Эта мера была необходима в связи с наличием множества нарушений в сфере деятельности управляющих компаний, ТСЖ и т. д. При этом в самой введенной процедуре лицензирования остается значительное количество нерешенных вопросов. Одним из наиболее значимых вопросов в этой сфере является вопрос о выработке на законодательном уровне лицензионных критериев и требований², порядка лицензирования организаций, которые до принятия изменений уже осуществляли деятельность и при этом по ряду параметров естественно не соответствуют заявленным в законе. Эти недостатки законодательного регулирования порождают неравенство управляющих организаций, приоритет при лицензировании остается за вновь созданными организациями, а не теми, которые уже имеют опыт в этой сфере по понятным причинам.

Еще одна сфера деятельности – цифровые финансовые операции, платежи, которые выступают инновационной для российского общества относительно новой формой финансовых операций интенсивно развиваются и имеют значительные масштабы. В зарубежных странах этот вид деятельности подлежит лицензированию в обязательном порядке, в нашей стране пока еще это только в перспективе.

У большей части органов государственной власти, уполномоченных осуществлять лицензирование отдельных видов деятельности разработан порядок (регламент) лицензирования. При этом есть органы власти, у которых подобные регламенты не выработаны (Росздравнадзор, Роскосмос)³. При лицензировании космической деятельности Роскосмос пользуется приказом упраздненного Федерального космического агентства от 20.03.2013 № 63 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования космической деятельности»⁴.

¹ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 N 1110 (ред. от 05.02.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Солошенко Л.А. Проблемы законодательства о лицензировании // Государственная служба и кадры. 2020. № 1. С. 169.

⁴ Административный регламент Федерального космического агентства по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования космической деятельности: приказ Роскосмоса (Федеральное космическое агентство) от 20 марта 2013 г. № 63. Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».

С другой стороны, государство предпринимает меры по упрощению процедуры лицензирования и предпринимает меры, направленные на развитие электронной формы процедуры лицензирования (получения, прекращения, переоформления лицензий) в различных сферах деятельности. Это позволяет лицензиату не являться физически в лицензирующий орган и не предоставлять документы в традиционной форме, а сделать это дистанционно. При этом согласно ч. 3 ст. 18 Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» для переоформления лицензии лицензиат обязан представить в лицензирующий орган оригинал действующей лицензии, который в случае отказа в переоформлении лицензии лицензирующий орган не обязан возвращать. Это условие делает невозможным для лицензиата повторное переоформление лицензии.

По требованиям норм действующего законодательства процедура прекращения лицензии возможна лишь по инициативе лицензиара, при этом по факту нередко возникают ситуации, когда лицензиат готов отозвать заявление о выдаче лицензии или у него есть необходимость прекратить действие лицензии.

Многие исследователи подчеркивают, что действующее законодательство имеет явное несоответствие практике деятельности лицензирующих органов^{1 2}.

С учетом вышесказанного очевидно, что необходимо закрепить перечень универсальных и специальных в различных видах деятельности лицензирующих требований в нормативных актах, а также конкретизировать требования в тех видах деятельности, в которых они до сих пор носят общий характер (например, управление многоквартирными домами).

Подобная мера приведет к универсализации и единообразию лицензионных требований в тех сферах в которых они схожи, и к учету специфичных требований к отдельным видам деятельности.

В сфере цифровых финансовых операций необходимо ввести обязательное лицензирование, так как эта сфера очень уязвима для совершения различного рода противоправных действий. Таким образом, необходимо расширить перечень лицензируемых видов деятельности, для которых такая форма контроля от имени государства обусловлена их спецификой и обязательности контроля за ее качеством и безопасностью (например, в сфере гостиничного дела).

¹ Меликян А.С. Проблемы лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 1-2. С. 131.

² Стандзонь Л.В. Система федерального законодательства о лицензировании: проблемы и перспективы законодательного регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 73.

При наличии в практике потребности прекращения процедуры лицензирования по инициативе лицензиата необходимо внести изменения в ФЗ Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в часть касающуюся оснований для отказа в предоставлении лицензии.

Все эти изменения позволят закрепить достигнутые результаты в сфере правового регулирования лицензирования и при этом совершенствовать лицензионное производство. При этом существует еще сфера разрешений, которые отражают форму контроля за видами деятельности от имени государства, которые близки к лицензированию. Объединение лицензирования и получения лицензий в единый нормативный акт приведет к унификации нормативного регулирования лицензионно-разрешительного производства, что безусловно положительно отразится на развитии экономики, предпринимательской и иных сферах деятельности.

Шихнабиев Рустам Абдулкадирович,
старший преподаватель-методист
научно-исследовательского отдела ВИПК МВД России

Султанов Камиль Арифович,
доцент кафедры публичного права
и правового обеспечения управления
Государственного университета управления,
кандидат экономических наук

Федорова Юлия Александровна,
старший преподаватель кафедры
гражданского и трудового права
гражданского процесса МосУ МВД России
имени В.Я. Кикотя

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Согласно Конституции РФ¹, Россия является правовым государством. В соответствии с этим положением, все, находящиеся на территории нашей страны граждане, обязаны соблюдать действующие нормы закона. Одним из важных нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в нашей стране является Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации² (далее – КоАП РФ). При совершении правонарушений, описанных в указанном Кодексе, уполномоченные органы (в зависимости от вида административного правонарушения) составляют протокол и на его основании выносятся постановление об административном правонарушении.

Давая определение понятию «постановление об административном правонарушении» А.Б. Агапов отмечал, что «это процессуальный документ, оформляемый уполномоченными сотрудниками государственных органов по факту фиксации нарушения»³.

В свою очередь, И.А. Стахов трактует постановление об

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.07.2023) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Агапов А.Б. Административное право: в 2 т. Том 1. Общая часть: учеб. для вузов. 12-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 88.

административном правонарушении как «основной исполнительный документ, который обязывает нарушителя понести ответственность в связи с нарушением норм административного законодательства»¹.

Стоит выделить, что по итогам выявления всех обстоятельств дела, соответствующими органами может быть вынесено два вида постановлений:

- постановление о назначении административного наказания.
- постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (статья 29.9 КоАП РФ)².

В ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ закреплено, что в случае, если виновное лицо не признает за собой вину и отрицает факт совершения им административного правонарушения, соответствующим компетентным органом дополнительно к постановлению об административном правонарушении составляется такой документ как протокол. Важно отметить, что в рассматриваемой области протокол и постановление – это два разных документа, имеющих отличные друг от друга функциональные и структурные особенности. Так, протокол является документом, доказывающим факт совершения административного правонарушения, в котором отображены все детали дела. При этом, протокол не используется для назначения наказания, в отличие от постановления об административном правонарушении³.

Факт наличия данного постановления служит обоснованием для возбуждения административного производства. Еще одним ключевым моментом можно назвать то, что возможность оформить рассматриваемый документ можно только в случае нарушений, квалифицированных в рамках КоАП РФ. Например, при совершении преступлений уголовного характера применяются уже качественно иные процессуальные виды документов⁴.

В числе базовых критериев, применяемых при составлении постановления по делу об административном правонарушении, необходимо назвать виновность ответственного лица и его вменяемость.

¹ Стахов А.И. Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2023. С. 121.

² Абаулин О.Д. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях // NovaUm.Ru. 2020. № 25. С. 187.

³ Кузьмичева Е.А. Протокол и постановление их отличия как источников доказательств по делу об административном правонарушении // Актуальные вопросы юриспруденции: сборник статей V Междунар. науч.-практ. конф., Пенза, 5 февр. 2021 г. Пенза: «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2021. С. 113.

⁴ Добренков А.И. Вступление постановления по делу об административном правонарушении, вынесенное сотрудником ГИБДД МВД России: актуальные проблемы и перспективы // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2020. № 1(3). С. 155.

Нарушитель в обязательном порядке должен быть в возрасте от 16 лет, т. к. именно с этого возраста наступает административная ответственность.

В таблице 1 приведены ситуации, при которых составляется постановление об административном правонарушении и указаны органы власти, в чьи компетенции входит оформление данного документа.

Таблица 1

*Случаи, в которых оформляется постановление
об административном правонарушении*

Пример основание	Уполномоченный орган (лицо)
Любые нарушения ПДД	Инспектор ГИБДД
Нарушения миграционного законодательства	УВМ МВД
Нарушение санитарно-эпидемиологических требований, нарушение прав потребителей	Роспотребнадзор
Несоблюдение природно-экологических требований и норм	Экологический надзор (дополнительно могут привлекаться ответственные сотрудники администрации и полиции)
Нарушение карантина, несвоевременная или поддельная вакцинация животных	Ветеринарный надзор
Незаконная предпринимательская деятельность, нарушение сроков сдачи налоговой отчетности.	ИФНС
Нарушение установленных правил импорта или экспорта	Таможенные органы

Существуют и другие правонарушения административного характера, в случае которых представители власти на местах могут оформлять соответствующие постановления. Наиболее распространенный пример – нарушение водителями ПДД.

Официальные требования к составу и содержанию данного документа установлены в тексте ст.29.10 КоАП РФ. В структуре постановления по делу об административном правонарушении включены такие части: введение, описание, мотивировочный блок и резолюция.

В тексте вводной части постановления об административном правонарушении указывается следующее:

- дата, место вынесения данного постановления;

- наименование ответственного органа, который обеспечивает проведение судебного процесса;
- ФИО судьи, должностных лиц, ведущих данный процесс в административном порядке;
- перечень лиц в составе коллегии, выносящей постановление;
- сведения об обвиняемом лице;
- описание применяемой меры административной ответственности в соответствии с КоАП РФ¹.

В основной части текста постановления с описанием состава содержится характеристика совершенного административного правонарушения (которое уже признается выявленным и доказанным), с уточнением времени, места, способа совершения нарушения и других важных обстоятельств его осуществления.

В постановлении о прекращении дела в описательной части излагается сущность совершенного правонарушения, а также раскрываются обстоятельства, которые послужили основаниями для последующего прекращения дела об административном правонарушении.

Часть постановления, касающаяся мотивирующих фактов, включает в себя оценку доказательств, указывающих на виновность привлеченного к административной ответственности лица. Приводится обоснование, которое накладывает определенную разновидность административного взыскания или окончательного прекращения дела об административном правонарушении.

В резолютивной части рассматриваемого постановления включают объявленное решение по делу по факту совершения административного правонарушения. Приводится ссылка на актуальную статью КоАП РФ или ее часть, которая предусматривает степень ответственности за рассматриваемое административное правонарушение, прописывается вид и срок наложенного административного взыскания (приводится информация об основном и дополнительном размере взыскания), а также приводятся основания для прекращения дела, сроки и порядок возможного обжалования этого решения².

¹ Смирнова К.А. Понятие и задачи стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Экономика, право, общество сегодня: оценки, проблемы, пути решения: сборник статей III Международной научно-практической конференции, Петрозаводск, 12 июля 2022 года. Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука» (ИП Ивановская И.И.), 2022. С. 110.

² Бадретдинов И.Р. Сравнительно-правовой анализ и особенности правового регулирования порядка пересмотра постановлений и решений по делам об адм. правонарушениях / И.Р. Бадретдинов, Т.Ю. Лактионова // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 22. С. 896.

Важно отметить, что в различных ситуациях в тексте постановления указываются самые разные сведения, т.к. данный документ можно выносить в разном качестве: как для назначения, так и для прекращения производства по конкретному делу.

На практике граждане сталкиваются с фактом прекращения производства следующих ситуациях:

- если отсутствует факт нарушения;
- отсутствует состав правонарушения (не редкость – случай, когда подозреваемому менее 16 лет);
- правонарушение совершено по объективной причине, при особых обстоятельствах, при острой потребности;
- был составлен акт амнистии;
- утрачена актуальность статьи закона или сам закон, предусматривавший наказание за рассматриваемое правонарушение;
- истек срок давности дела;
- нарушитель умер;
- материалы дела переданы в ведение прокурора.

В соответствии с действующим КоАП РФ, при окончании изучения дела об административном правонарушении каждое постановление должно быть декларировано сразу. Но в отдельных случаях вероятно отсрочка в подготовке мотивированного постановления может достигать трех дней. Но, несмотря на факт отсрочки, часть, касающаяся резолюции, предоставляется всегда немедленно.

Постановление (копия) по делу об административном правонарушении может вручаться нарушителями под расписку или выдается его официальному представителю. Также пострадавшая сторона дела получает одну из копий постановления.

Относительно постановлений по делам, которые были инициированы органами ГИБДД, с подтверждением фактов совершения правонарушения (в виде материалов, полученных посредством технических средств фиксации – фото и видео) также допустимо оформление документов в электронной форме.

Данный тип постановлений в обязательном порядке должен быть заверен личной подписью ответственных лиц – судьи либо председателем судебной коллегии. Копия документа и все верифицирующие материалы оформляется в бумажной версии и направляется обеим сторонам – участникам процесса¹.

В качестве заключения можно сформулировать следующий вывод: в настоящее время все функциональные обязательства в отношении

¹ Жеребцов А.Н. Расследование адм. правонарушений в области дорожного движения: учеб. пособ. для ср. проф. образ. / А.Н. Жеребцов, А.Н. Булгаков, Н.В. Павлов. М.: Юрайт, 2023. С. 66.

вынесения постановлений по делам об административном правонарушении, в соответствии с действующим КоАП РФ, возлагаются на определенные органы, в числе которых можно назвать: сотрудников налоговой службы, представителей ГИБДД и других должностных лиц.

В результате изучения всех аспектов дела об административном правонарушении, соответствующий компетентный орган (в зависимости от вида нарушения), выносит постановление об административном правонарушении. Данный документ является итоговым, но не всегда заключительным в процессе привлечения виновного лица к административной ответственности, т.к. участвующая в деле сторона, имеет право инициировать процедуру апелляции по постановлению об административном правонарушении. Таким образом, постановление об административном правонарушении играет важную роль как составной элемент в структуре порядка привлечения правонарушителей к административной ответственности.

Кокорина Анастасия Игоревна,
преподаватель кафедры
организации деятельности ГИБДД
Орловского юридического института МВД России
имени В.В. Лукьянова

Ермаков Артем Иванович,
слушатель 5 курса факультета
подготовки специалистов ГИБДД
Орловского юридического института МВД России
имени В.В. Лукьянова

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В системе административного санкционирования за нарушения ПДД большую роль играет административный штраф, выраженный во взыскании с нарушителя в бюджет государства определенной суммы денежных средств за противоправные деяния. Сам по себе штраф является неотъемлемой частью профилактики ДТП, ведь, выступая серьезной угрозой для правонарушителей, он отбивает у граждан мысли о нарушении ПДД, однако не служит при этом абсолютным гарантом правомерного поведения со стороны участников дорожного движения. Такое положение дел делает проработку вышеназванного института в системе административной ответственности важным направлением в деятельности государства.

В науке указывается на эффективность повышение административного штрафа в снижении аварийности на автомобильных дорогах на примере стран запада, в которых штрафы доходят до ста тысяч рублей (в переводе на нашу валюту).¹

В РФ в недавнем времени были определенные попытки кардинально поменять систему штрафов за нарушения ПДД в сторону их увеличения, что опиралось на опыт прошлых лет, доказывающий эффективность штрафов в борьбе с нарушителями норм, охраняющих БДД. Однако эта идея не была реализована. Так, был разработан проект нового Кодекса об административных правонарушениях, в котором, к примеру, увеличивались административные штрафы за превышение установленной скорости движения в шесть раз.² В Госдуме была высказана негативная

¹ Гусейнов Р.В. Об эффективности штрафов за нарушение правил дорожного движения // Неделя науки. 2022. С. 314–315.

² Минюст России: положения о существенном увеличении размеров санкций за нарушения ПДД будут исключены из проекта нового КоАП РФ.

оценка по поводу такого решения, так как такое повышение размера штрафов не отвечает задачам и ориентирам текущей политики страны.

В науке высказывается мнение о том, что механическое увеличение штрафов не приведет к эффективному результату, нужно исходить из индивидуального подхода к каждому нарушителю, который поможет наиболее в полной мере реализовать превентивную функцию штрафов¹. Такое видение представляется правильным, так как будет некорректно просто поднять санкцию за нарушение конкретной нормы, охраняющей БДД, ведь для некоторых лиц определенные суммы окажутся неподъемными, что противоречит основным принципам административного законодательства.

Так, в действенной реализации данного института видится ряд проблем, которые связаны с безразличием некоторых граждан к штрафам, вследствие чего они пренебрегают ПДД и создают опасность для жизни и здоровья других участников дорожного движения. В частности, для материально обеспеченного населения уплатить штраф, который составляют 1/1000 их дохода, не составляет труда, отчего, к примеру, несоблюдение скоростного режима является основной причиной ДТП. А.И. Смоляков по указанному поводу предлагает следующее: нужно «установить зависимость размера административного штрафа от количества совершенных за определенный промежуток времени административных правонарушений»². Нужно исходить из количественных показателей грубых нарушений ПДД и увеличивать штраф в соответствии с конкретным числом противоправных действий.

Также логичным видится и возможность конфискации т/с у собственника, который совершает грубое нарушение в сфере БДД. Такая конфискация, конечно, будет иметь ряд проблем в случаях, когда авто управляет не собственник, а иное правомочное лицо. В данном случае нужно будет разбираться в каждой сложившейся ситуации в индивидуальном порядке.

Нельзя не отметить и проблему, связанную с фиксацией правонарушений с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств. Наказание за данное правонарушение будет назначено собственнику т/с, однако не всегда собственник совершает правонарушение, тогда не будет достигнута индивидуализация

¹ Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 205 с.

² Смоляков А.И. Проблемные вопросы индивидуализации наказания за совершение административных правонарушений в области безопасности дорожного движения // Научный портал МВД России. 2020. №. 1(49). С. 99–103.

при назначении наказания, что подмечает и Конституционный Суд РФ¹. В данном случае нужно простимулировать доказывание своей невиновности владельцем т/с, на котором и было совершено правонарушение другим лицом.

Очень важно уделить внимание таким участникам дорожного движения, как пешеходы, которые являются наименее защищенным лицом в сравнении с водителем и пассажиром. В современном правовом регулировании вопрос о профилактике нарушений ПДД пешеходами проработан не так детально по сравнению с профилактикой ДТП в отношении водителей т/с. Хотя пешеходы наиболее беспечны в процессе дорожного движения, так как, во-первых, слабо развиты в знаниях в области ПДД, а, во-вторых, считают себя главными на дороге, что приводит к плачевному результату. Такое безответственное поведение со стороны пешеходов является одним из факторов совершения ДТП, что влияет на безопасность других участников дорожного движения и требует детальной проработки со стороны государства². В науке предлагается ужесточить ст. 12.29 КоАП РФ и ст. 268 УК РФ, которые регулируют ответственность пешеходов, в плане повышении санкции³. Такой подход видится разумным, ведь нельзя уделять внимания в сфере ужесточения наказания только для водителей транспортных средств.

Далее необходимо уделить внимания более кардинальной проработке нынешней системы административных штрафов, под чем следует понимать включение в указанный институт балльной системы нарушений ПДД, которая существовала в нашей стране раньше⁴. К примеру, проезд на красный сигнал светофора стоил для водителя три очка, а превышение скоростного режима – два очка. Когда в общей сумме баллов было более пятнадцати в течение года, происходила процедура лишения права на управление на т/с. Отказ от такой системы заключался в том, что вводилась двойная ответственность, включающая в себя и административные штрафы, и баллы.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2019 N 5-П По делу о проверке конституционности [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ковальчук О.В. Противодействие административным правонарушениям в сфере дорожного движения: административно-деликтологический аспект (по материалам Дальневосточного федерального округа): дис. – Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2020.

³ Барышников М.В. К вопросу профилактики правонарушений в области дорожного движения, совершаемых пешеходами // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. – 2022. – С. 45-49.

⁴ Россинский Б.В. Вновь о путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях в области дорожного движения // Полицейское право. – 2005. – № 4(4). – С. 87–90.

В подтверждение действенности балльной системы можно привести пример других стран, в которых действует такой институт и приносит свой положительный результат. Так, в Грузии ежегодно каждому водителю начисляется сто баллов, которые могут сокращаться в зависимости от вида нарушения ПДД. Минимальное количество баллов, которое может быть вычтено, равно пяти, а максимальное – сорока. Если же водитель нарушит на 100 баллов, то у его лишат права на управления т/с¹. В указанном примере балльная система выступает дополнительным правовым механизмом воздействия на злостных нарушителей ПДД, а также на неплательщиков административных штрафов, что помогает эффективно организовать систему административной ответственности.

Вышеназванная система учета правонарушений в области БДД выступает эффективным средством в борьбе с повторными нарушениями ПДД, что, в итоге, способствует снижению рисков ДТП со смертельным исходом и благоприятно сказывается на повышении уровня правосознания участников дорожного движения.

Тот довод, что введение балльной системы является нарушением общих принципов применения административной ответственности, так как нарушитель в данном случае будет нести ответственность дважды, является неверным. Начисление баллов за конкретные нарушения ПДД не является одним из видов привлечения к юридической ответственности, поскольку при назначении наказания лицу, к нему применяются определенные негативные последствия, которые он будет должен претерпеть. При начислении баллов никаких неблагоприятных последствий не происходит, они лишь выступают юридическим основанием для ограничения права на управление т/с в будущем, если нарушитель наберет их конкретное количество. В момент начисления баллов к лицу не применяются меры административного принуждения, в которые и входит наказание за нарушение ПДД. Поддержку такой позиции можно встретить у В.И. Майорова и С.В. Горovenko².

В вышеназванном решении проблемы кроится небольшой нюанс, который заключается в том, что начисление или вычитание данных баллов труднодостижимо с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, так как не всегда автомобилем управляет собственник. Однако в данном случае не каждому собственнику захочется потерять баллы из-за другого лица, что будет способствовать

¹ Цындра В.Н. Балльная система административных наказаний (взысканий): анализ зарубежного опыта // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. – Т. 5. – №. 3. – С. 320–328.

² Майоров В.И., Горovenko С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2018. – №. 6. – С. 292–296.

доказыванию своей невиновности, а это будет способствовать привлечению к ответственности виновного лица.

Также балльная система может выступать и в позитивном аспекте: за безаварийную езду для водителя возможно сохранение определенного уровня баллов, при котором у данного лица будут определенные привилегии, например, на пользование услугами в ГИБДД, уплату уменьшенного налога за т/с. Данное нововведение поможет поднять доверие участников дорожного движения к правоприменителю, поможет почувствовать их важность для государства, а через это доверие, возможно, снизится уровень аварийности в сфере БДД. Конечно, нельзя уповать на систему поощрений как основного элемента системы административного штрафования, однако включить данный аспект в плане эксперимента, по нашему мнению, было бы не зря.

Очень важным вопросом достижения максимальной эффективности применения административных штрафов в снижении ДТП является вопрос использования средств автоматической фиксации нарушений. В последние годы названные технические средства получили более широкое распространение в фиксации правонарушений, совершенных водителями, на которых налагается штраф на основании данных камер автоматической фиксации, что является одним из способов реализации прорабатываемого нами в данной главе института. Хотя и мнения о фактической пользе дорожных камер расходятся, однако нет сомнений в том, что они являются эффективным инструментом в предотвращении нарушений ПДД и в привлечении лиц к административной ответственности.

Так, некоторыми водителями используются антирадарные устройства, которые предупреждают о наличии на пути следования т/с камеры фотовидеофиксации, так как движение без таких средств вынуждает не нарушать ПДД, что некоторых водителей не устраивает. Это дает водителям возможность нарушать правила правовых норм в сфере БДД, ведь указанное техническое устройство подскажет, когда надо будет сбавить скорость до не штрафуемой или где нельзя пересекать сплошную линию разметки, а это, в свою очередь снижается значимость института административного штрафования в области профилактики аварийности на дорогах.

Некоторыми учеными отмечается, что в вышеуказанной ситуации вся проблема заключается в том, что в действующем законодательстве отсутствует положение об ответственности за использование технических средств обнаружения средств автоматической фиксации нарушений, что негативно сказывается на эффективности обеспечения безопасности дорожного движения и реализации административной ответственности в

случае превышения.¹ Нельзя не согласиться с тем, что для достижения максимального уровня эффективной реализации института административного санкционирования необходимо пресечь использования, так называемых, «Антирадаров», которые обеспечивают водителям спокойное нарушение ПДД и нивелирование штрафов в административном праве.

Таким образом, административный штраф как структурная единица института административной ответственности играет большую роль в обеспечении БДД в РФ, так как оказывает превентивное воздействие на участников дорожного движения, отбивая у них желание нарушать ПДД под страхом денежного взыскания. В России данная система имеет тенденции по ее развитию, хотя в некоторых аспектах и не совсем удачную. Однако на данный момент имеется большая перспектива проработки вопроса об изменении системы штрафов в нашей стране, что поможет сократить количество ДТП на автомобильных дорогах (к примеру, повышение размера штрафов в зависимости от количества совершенных за определенный промежуток времени правонарушений, введение балльной системы штрафов). Одной из проблем реализации данного института является использования водителями т/с средств обнаружения комплексов автоматической фиксации правонарушений, что затрудняет применения административных штрафов к нарушителям ПДД, а это, в свою очередь, снижает роль всей системы административной ответственности.

¹ Головкин В. В., Бекетов О. И., Майоров В. И. Повышение эффективности административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2017. – №. 2 (65). – С. 34-38.

Сайфутдинова Алсу Дамировна,
старший преподаватель кафедры
административного права административной деятельности
и управления органами внутренних дел
Казанского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАДЕРЖАНИЯ
КАК МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМОГО СОТРУДНИКАМИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Несмотря на то, что одним из наиболее важных и защищаемых как на международном, так и на внутригосударственном конституционном уровне выступает право на свободу передвижения по территории страны, предполагающее, что ни государство, ни общество, ни кто-либо другой не может препятствовать перемещениям граждан и внутри Российской Федерации, и за ее границы. Однако следует учесть, что право на свободу передвижения, как и большинство других прав, не следует считать абсолютным, так как в любом обществе существует определенный баланс интересов не только между членами общества, но и по отношению к интересам государственной власти, имеющим особое значение. Этим обусловлено то, что в международном и в национальном законодательстве имеются положения, ограничивающие права и свободы граждан в той или иной степени. Такие ограничения, в частности, свойственны мерам принуждения, которые применяют сотрудники правоохранительных органов в отношении граждан. Само право на свободу передвижения входит в категорию так называемых «личных права граждан» и стоит в одном ряду с личной неприкосновенностью, уважением чести и достоинства, неприкосновенностью жилища и другими.

Рассмотрим такую принудительную меру как задержание, которому присущи все признаки принудительного характера и ограничения права не только на свободу передвижения, но и на личную неприкосновенность, которая представляет собой гарантированное право лица на защиту от вмешательства извне в физическую, моральную, психическую и имущественную сферу жизни человека. Таким образом, можно считать задержание одной из наиболее «жестких» мер принуждения, применяемого представителями государственной власти.

Не стоит забывать о том, что виды задержания различаются по субъекту применения, и, как следствие, по правовому основанию, следует различать административное задержание и задержание, которое осуществляют сотрудники полиции, в порядке, предусмотренном ст. 14

Федерального закона «О полиции»¹ и сотрудники войск национальной гвардии в соответствии со ст. 10 ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»².

Как показало научное исследование, 88,8% сотрудников ОВД, занимающих руководящие должности на уровне города, района, сотрудники ОВД и 19% сотрудников, занимающих руководящие должности на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации не могут разграничить виды задержания³. Такой пробел в правоприменительной практике, может повлечь последствия в виде безосновательного нарушения прав и свобод граждан, так как права задержанного должны быть соблюдены в обоих случаях, с учетом конкретного вида задержания. Так, при административном задержании правовой статус задержанного, регламентируется ст. 25.1 и 27.3 КОАП РФ⁴, согласно которым у лица есть право знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также на уведомление о задержании родственников лица, администрации по месту его работы (учебы) и защитника.

Закон «О полиции» же наделяет задержанного правом на юридическую помощь, услуги переводчика, уведомление близких о факте задержания посредством одного телефонного разговора и на отказ от дачи объяснения.

Основания, порядок правила и сроки задержания по Федеральному закону «О полиции» отличны от административного задержания, хотя оно и входит в перечень оснований, указанных статьей 14 названного закона. Но и в том и в другом случае речь идет о кратковременном ограничении свободы физического лица с содержанием его в специализированном помещении под охраной. Общим является и то, что задержанию почти всегда предшествует доставление, так как весьма редко лица, подлежащие задержанию, сами являются в полицию для реализации такой меры принуждения и для того, чтобы оказаться в помещении территориального органа или ином служебном помещении, граждан необходимо принудительно препроводить.

Так, с принятием федерального закона «О полиции», у сотрудников полиции появилось право на доставление граждан для решения вопроса о его задержании, с учетом невозможности решения данного вопроса на

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ. Там же.

³ Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: монография. Волгоград, 2020. С. 37.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

месте. Здесь имеется в виду имеющаяся практика доставления граждан той категорией сотрудников полиции, которые не уполномочены самостоятельно решать вопрос о задержании граждан в тех случаях, когда речь не идет о совершении им административного правонарушения, это сотрудники патрульно-постовой, дорожно-патрульной служб, участковые уполномоченные полиции и другие. В таком случае следует говорить о том, что основанием доставления будет служить какое-либо из оснований указанных для задержания лица, которое непременно должно фигурировать в протоколе доставления, либо в протоколе задержания.

Так как, в самом законе не указано основание как таковое, а указываются лица, подлежащие задержанию, очевидно, что основания содержаться в УПК РФ, КОАП РФ и иных федеральных нормативно-правовых актах.

Предполагается, что, принявшему решение доставлять лицо, полицейскому известны факты, дающие основание подозревать лицо в совершении правонарушения, преступления, уклонении от исполнения административного наказания в виде административного ареста, либо назначенных ему судом, принудительных мер медицинского характера и тому подобное. Однако оговорка законодателя, смысл которой состоит в том, чтобы сотрудники при возможности решения вопроса о задержании на месте не применяли такую принудительную меру как доставление, имеет сомнительное значение.

Возникает справедливый вопрос, чем будут руководствоваться сотрудники полиции и иных правоохранительных органов в тех случаях, когда «возможно решить вопрос» на месте и задержание очевидно необходимо (по прибытию на место происшествия, преступления)? Аналогично в административном законодательстве, невозможно применить доставление граждан, если протокол может быть составлен на месте выявления правонарушения.

Реализация этих положений допустима при условии эффективной работы системы правоохранительных органов, когда сотрудник наделен правом и возможностями пользоваться всеми полномочиями на месте, однако не всегда имеются организационно-технические, материальные и численные ресурсы, позволяющие это сделать. Кроме того, не всегда удастся обеспечить личную и общественную безопасность, не применяя доставление. Принятые сотрудником полиции меры на месте контакта с гражданином могут исчерпывающе урегулировать ситуацию и исключить необходимость доставления его в полицию, в том случае если у сотрудника имеются все средства для сбора информации, составления протокола, обеспечения законности и безопасности.

Сотрудники войск национальной гвардии также уполномочены производить задержание подозреваемых в совершении преступления лиц, лиц, в отношении которых избрана мера пресечения виде заключения под

стражу, совершивших побег из-под стражи, уклоняющихся от исполнения наказания в виде административного ареста и других лиц. Однако особенность задержания, осуществляемого военнослужащими национальной гвардии заключается в том, что они обязаны передать задержанных сотрудникам полиции. Так, задержанное лицо в сопровождении сотрудников войск национальной гвардии и с соблюдением условий, исключающих угрозу их жизни и здоровью, подлежит доставлению в ближайший орган внутренних дел в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания. Возникает вопрос о задержании ли идет речь в данном случае, ведь фактически лицо доставляется, а не задерживается, так как само задержание в таком случае будет осуществляться сотрудниками полиции.

Закон указывает на то, что срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения задержанного лица, то есть с момента доставления лица в помещение органов внутренних дел. Таким образом, три часа, о которых шла речь выше, это срок доставления, а не срок задержания. На наш взгляд правильнее было бы использовать в ФЗ «О национальной гвардии» термин «доставление», а не задержание.

Следует отметить также то, что существует правовой пробел в регулировании статуса задержанного в период осуществления в отношении него такой меры принуждения как доставление, так как термин «фактическое ограничение свободы» не дает четкого понимания с какого момента задержанное лицо обретает соответствующий правовой статус. Таким образом, складывается ситуация, когда с момента фактического задержания и до момента доставления в помещение органа внутренних дел права лица не могут быть обеспечены должным образом. Данную проблему можно решить, сформулировав правовой статус не только задержанного, но и доставляемого лица.

Исчисление сроков задержания также имеет ряд актуальных проблем, так, законодательство устанавливает, что срок задержания надлежит исчислять с момента доставления, однако сам срок доставления законодателем не установлен. Административное законодательство указывает лишь на разумный срок доставления, однако не следует забывать, что уже в период доставления право граждан на свободу передвижения нарушено, хотя в срок задержания данный период времени не входит. Согласно части 4 статьи 14 закона о полиции, срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица, можно ли считать доставление таковым, не сказано. Противоречивость в правовом регулировании всегда влечет нарушение прав и свобод в правоприменительной практике, поэтому необходимо единообразие в регламентации такой специфической меры принуждения как задержание.

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

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследуя историю развития современного административно-правового регулирования целевого использования земельных участков и его составляющих, можно отметить следующие моменты.

1. Впервые о целевом использовании земельного участка и ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка упоминается в Земельном кодексе РСФСР от 30 октября 1922 года¹. Которым закреплена ответственность за правильное и целесообразное использование земельных угодий. В качестве субъекта определено – земельное общество.

В 1928 году постановлением ЦИК от 15 декабря утверждены «Общие начала землепользования и землеустройства». Указанным нормативным актом, определены обязанности землепользователей, сводившиеся к правильному и целесообразному использованию предоставленной им земли. Установлено что земельный надзор определяется законодательством союзных республик.

В 1970 году был утвержден новый Земельный кодекс РСФСР², он уже был в значительной степени более зрелый. Например, появилось отвечающее интересам того времени, понятие земли как – важнейшего богатства советского общества – являющегося главным средством производства в сельском хозяйстве и пространственным базисом размещения и развития всех отраслей народного хозяйства. Основная цель землепользования, устанавливалась как научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемерное повышение плодородия почв являются общенародной задачей.

Деление на законодательном уровне земель на шесть категорий, исходя из их основного целевого назначения, на наш взгляд было наиболее значимой новеллой Земельного кодексом РСФСР 1970 года³.

¹ О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии 30 октября 1922 года. [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 года. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении земельного кодекса РСФСР [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 01.07.1970 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Использование земельных участков по целевому назначению, определялось исходя из принципов рациональности, основанной на эффективности использования земельных участков, а также бережном отношении.

Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года стал последним в истории РСФСР. В качестве существенных отличий можно отметить:

распространение права собственности на землю для граждан и их объединений;

закрепление обязанности правообладателей земельных участков, эффективно использовать землю в соответствии с целевым назначением.

Основой земельного законодательства в современной России принято считать, принятие 1990 г. «Закона о собственности в СССР» и «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле».

В 2001 году был принят Земельный кодекс РФ действующий и поныне, в котором окончательно сформировался принцип определения целевого использования земельного участка исходя из установленной категории, а также вида разрешенного использования земельного участка, установленного документацией градостроительного зонирования.

2. Контроль и надзор использования земель в РСФСР, провозглашенный Земельным Кодексом РСФСР от 1928 года, по сути, сформировался лишь к 1968 году. И ознаменовался принятием Закона СССР от 13 декабря 1968 года «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик». Основными новеллами указанного закона можно назвать, определение в качестве задач государственного земельного контроля обеспечение соблюдения порядка пользования землей, ведения земельного кадастра и землеустройства. В качестве субъектов контроля определены министерства, гос. комитеты, кооперативы, общественные объединения и граждане.

Государственный земельный контроль осуществляли:

- 1) Верховный Совет СССР;
- 2) Верховные Советы союзных и автономных республик;
- 3) Советы депутатов трудящихся, их исполнительные и распорядительные органы на местах;
- 4) землеустроительная служба системы Министерства сельского хозяйства СССР;
- 5) землеустроительные службы министерств сельского хозяйства союзных республик;
- 6) органы народного контроля;
- 7) прокуратура.

М.А. Макаренко и Д.В. Якунин¹ отмечают высокую роль прокурорского надзора в советский период, что на наш взгляд закономерно учитывая, что субъектом земельных отношений практически всегда выступало государство.

Постановлением Совета Министров РСФСР, в 1991 году утверждено Положение о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах², которым государственный контроль за использованием и охраной земель возложен на Государственный комитет РСФСР по земельной реформе.

Серьезным вызовом для системы земельного контроля и надзора, стало появление института частной собственности. В результате приватизации, после распада Советского Союза, большое количество земель перешло в частную собственность. На тот момент, деятельность новых субъектов земельных отношений еще не была достаточным образом регламентирована и как следствие фактически была без контрольной.

Первое, после распада СССР «Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель» утверждено в 1992 году постановлением Правительства Российской Федерации³. Указанным нормативным актом установлен порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель и определены органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, в число которых вошли:

Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации и его территориальные органы;

Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы;

Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора и его территориальные органы;

Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;

Управления архитектурно-строительного надзора органов местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ 1992 г. было утверждено Положение о Комитете по земельной реформе и земельным ресурсам при

¹ Макаренко М.А., Якунин Д.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в 60–70-х гг. XX века // История государства и права, 2009, № 2.

² Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах: постановление Совета Министров РСФСР от 11 июня 1991 № 320. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель: постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 1992 № 594. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Правительстве Российской Федерации, которым функции государственного контроля за использованием и охраной земель, ведение мониторинга земель, землеустройства и государственного земельного кадастра, возложены, соответственно, на Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации.

Позднее, в 1993 г. Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству»¹ полномочия осуществления государственного земельного контроля, переданы Комитету Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству.

В дальнейшем, в 1998 году, Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»² был упразднен Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству, а функции по осуществлению государственного земельного контроля, переданы.

Министерству РФ по земельной политике, строительству и ЖКХ.

Но уже в сентябре 1998 года, Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³, в свою очередь, упразднено Министерство РФ по земельной политике, строительству и ЖКХ. Функции государственного земельного контроля перешли в полномочия Государственного земельного комитета РФ.

В дальнейшем, в соответствии с Указом Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ Государственный земельный комитет Российской Федерации преобразован в Государственный комитет РФ по земельной политике.

Позднее, в 2000 году, Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵, упразднен Государственный комитет РФ по земельной политике. Функции государственного земельного контроля, переданы Федеральной службе земельного кадастра России и Министерству имущественных отношений РФ.

¹ Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 02.02.1993 г. № 91. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 30.04.1998 N 483 (ред. от 29.11.2004). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

В том же 2000 году, Федеральная служба земельного кадастра России преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)¹.

И только в 2008 году Указом Президента РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» функции государственного земельного контроля (надзора) были переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

С указанного периода, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляет государственный земельный надзор целевого использования земельных участков.

3. Далее обратимся к вопросу становления административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельных участков в динамике.

Принятыми в 1980 году «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях», закреплено понятие административного правонарушения и виды административного взыскания, определены правонарушители, а также субъекты уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. При этом указанный нормативный акт не содержал в себе Особенной части, предусматривающей и раскрывающей виды административных правонарушений и административной ответственность.

В 1984 году, с принятием «Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», ситуация изменилась. В сравнении с «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» 1980 года, новый кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 года уже содержал в себе Особенную часть.

При этом административная ответственность в соответствии с ст. 50 кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 года, предусмотрена только для одного типа субъектов – должностных лиц. Что, на наш взгляд, закономерно, учитывая, что институт частной собственности появился только в 1991 году с принятием Земельного кодекса РСФСР, и государство являлось единственным собственником земельных участков. Полагаем, что по большей части к административной ответственности привлекались должностные лица из числа руководителей колхозов и совхозов, поскольку любые процессы, связанные со строительством где и заказчиком, и застройщиком выступает государство трудно представить использование земельного участка не в соответствии с теми целями, для которых участок предоставлен. В свою очередь колхозы и совхозы имели в распоряжения значительные территории земель и не

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

всегда могли обеспечить соответствие фактической эксплуатации земельного участка целям, для которых участок был предоставлен.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 года, утратил силу только в 2002 году в связи с принятием федерального закона от 30.12.2001 «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. Следует обратить внимание на факт того что с момента появления частной собственности в 1991 году и до введения в действие 1 июля 2002 года нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², административная ответственность за нецелевое использование земельных участков была предусмотрена ст. 50 кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 года только для должностных лиц. Соответственно, порядка десяти лет нормативными правовыми актами РСФСР и РФ не предусматривалась административная ответственность за нецелевое использование земельных участков для физических и юридических лиц. В результате чего повсеместно велась хаотичная застройка объектов различного назначения, в спальных районах осуществлялась производственная деятельность, размещались казино, промышленные объекты переоборудовались под индивидуальное жилье.

И только в 2002 году, с появлением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), можно говорить о начале нового этапа государственного регулирования целевого использования земельных участков. КоАП РФ 2002 года, уже предусматривал административную ответственность за нарушение режима целевого использования земельного участка в виде штрафа как для должностных лиц, так и для граждан и юридических лиц. При этом, до настоящего времени существует дискуссия как в научных, так и в законодательных и правоприменительных кругах об основаниях привлечения к административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка. Соотношения понятий вид разрешенного использования, цели предоставления земельного участка, случаи предоставления земельного участка. Что первично при определении наличия события административного деликта, сведения, внесенные в ЕГРН или сведения об Основных видах разрешенного использования земельных участков, содержащиеся в Правилах землепользования и застройки в отношении определенного земельного участка.

¹ О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 196-ФЗ (в ред. от 31.07.2023). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 04.08.2023). Там же.

Подводя итог, следует отметить, что структура современного административно-правового регулирования земельных отношений построена на фундаменте, заложенном в РСФСР.

В процессе развития административно-правового регулирования земельных отношений, сформировалось три основных направления:

1) установление правил поведения для субъектов земельных отношений в части эксплуатации земельных участков исходя из экологических и социальных норм и потребностей – установление режима целевого использования земельного участка;

2) формирование контроля и надзора за соблюдением установленных правил поведения для субъектов земельных отношений;

3) установление административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельных участков.

В общем и целом, следует отметить, что развитие государственного регулирования земельных отношений, происходило циклично, на наш взгляд, не всегда своевременно, а зачастую с большим опозданием. Безусловно, по большей части это связано с потребностями государства в тот или иной период. В частности, до конца 80-х годов, когда правообладателем земель выступало государство, а субъектами земельных правоотношений государственные структуры и должностные лица, целевое назначение земельного участка сводилось к цели предоставления земельного участка. Государственные органы как правообладатели земель не нуждались в дополнительном праве выбора целевого использования земельных участков и действовали в рамках целей предоставления независимо от целесообразности и эффективности. Появление института частной собственности в 1991 году, показало неготовность государства к адекватному регулированию земельных отношений в новых условиях. До настоящего времени, далеко не все вопросы должным образом освещены и урегулированы на законодательном уровне.

Шевченко Виктор Михайлович,
директор ООО «Юридическая компания
«Шевченко и партнеры»»
г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

**ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
КОЛЛИЗИОННЫХ НОРМ-ПРИНЦИПОВ
ОХРАНЫ АВТОРСКИХ ПРАВ В РОССИЙСКОЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

В числе международно-правовых актов, положенных в основу современного российского законодательства в области охраны авторских: Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 года, Всемирная конвенция об авторском праве (Женева, 6 сентября 1952 года), Международная конвенция об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций (Рим, 26 октября 1961 года), Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности (Стокгольм, 14 июля 1967 года), Конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм (Женева, 29 октября 1971 года). Положения названных актов Часть из указанных международно-правовых актов была имплементирована в советскую правовую систему, и, конечно же, в современное российское законодательство¹.

Применительно к произведениям, охраняемым авторским правом, предусматривается, что охрана в стране происхождения произведения регулируется внутренним законодательством. Автор, если он не является гражданином страны происхождения произведения, в отношении которого ему предоставляется охрана, пользуется в этой стране такими же правами, как и авторы - граждане этой страны (статья 5 Бернской конвенции).

¹ О присоединении Российской Федерации к Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений в редакции 1971 года, Всемирной конвенции об авторском праве в редакции 1971 года и дополненным Протоколом 1 и 2, Конвенции 1971 года об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1224. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2002 года № 908. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Решая вопрос о возможности правовой охраны произведения на территории Российской Федерации, необходимо учитывать, что охрана предоставляется авторам, которые являются гражданами одной из стран - участниц Бернской конвенции, в отношении их произведений как выпущенных, так и не выпущенных в свет, и авторам, которые не являются гражданами одной из стран - участниц Бернской конвенции, в отношении их произведений, выпущенных в свет впервые в одной из стран или одновременно в стране, не являющейся участницей этой конвенции, и в стране - участнице Бернской конвенции. Авторы, не являющиеся гражданами одной из стран - участниц Бернской конвенции, но имеющие свое обычное местожительство в одной из таких стран, приравниваются для целей Бернской конвенции к гражданам этой страны.

Действующее российское законодательство имеет широкую сферу возможностей автора для защиты нарушенных прав. Так, уголовное законодательство предусматривает ответственность за нарушение авторских и смежных прав в ст. 146 УК РФ. Гражданское законодательство предоставляет автору правовые механизмы охраны, отраженные в части 4 ГК РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит ст. 7.12 КоАП РФ.

Статья 7.12 КоАП РФ устанавливает административную ответственность как для физических, так и для юридических лиц за ввоз, продажу, сдачу в прокат или иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода в случаях, если экземпляры произведений или фонограмм являются контрафактными в соответствии с законодательством Российской Федерации об авторском праве и смежных правах либо на экземплярах произведений или фонограмм указана ложная информация об их изготовителях, о местах их производства, а также об обладателях авторских и смежных прав, а также иные нарушения авторских и смежных прав в целях извлечения дохода.

Описав положительные и необходимые, в смысле правоприменения, стороны коллизийной системы охраны авторских прав, а так же установив наличие в действующем российском законодательстве «нормативных» возможностей для их защиты (три законодательных акта, устанавливающие определенные санкции) прольем свет на вопрос о технической возможности беспрепятственной защиты авторских прав с применением административно-деликтных механизмов.

Итак, ранее нами было обосновано, что в условиях стремительно развивающихся экономических отношений, увеличении товарно-материального оборота и оборота интеллектуальной собственности между странами возникает необходимость в применении действенных рычагов защиты интеллектуальной собственности, в частности с применением норм административного права.

Состав административного правонарушения, который закреплен ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ в обязательном порядке должен содержать тот или иной объект авторского или смежного права. В качестве примера можно взять произведение иностранных авторов «Sexy black» авторами которого являются: Hills Floyd Nathaniel, Mosley Timothy Z, Timberlake Justin R. Очевидно, что при использовании данного произведения различными хозяйствующими субъектами, предпринимателями при продаже носителей, рестораторами в помещениях своих предприятий общественного питания, муниципалитетами при проведении каких-либо мероприятий муниципального масштаба, кандидатами в депутаты, на выборах в государственную Думу РФ в рамках предвыборной агитации и т д., например, способом публичного исполнения, вышеназванные авторы – физические лица в соответствии с действующим гражданским законодательством РФ, которые географически находятся далеко за пределами РФ, не будут иметь реальной возможности для защиты нарушенных прав даже по причине того, что они не узнают о данных фактах использования. Кроме того, правоохранительные органы так же не смогут реализовать свои обязанности по пресечению и документированию факта нарушения авторского права данных авторов по причине отсутствия у них информации об их авторском праве, возможных правообладателях, и, в принципе, об охраноспособности произведения. Ведь таковой базы, содержащей сведения об авторском праве конкретных лиц данных нет ни у одного государственного органа, деятельность которого направлена в том числе на защиту авторских прав, ни у юридических организаций на территории России.

Тогда как же разрешать вопрос созданию действенного механизма реализации коллизионного принципа охраны авторского права в России. Кто должен наиболее эффективно представить интересы наибольшего количества авторов всего мира?

Для разрешения этой задачи была разработана международная система охраны объектов авторских прав, предусматривающая коллективное управление в части касающейся их реализации. При этом такое коллективное управление позволяет более эффективно осуществлять авторами, принадлежащие им права и одновременно создавать условия для законного использования авторских произведений.

Что касается регламентации в РФ правового статуса организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими правами, то она представлена нормами статьями 1242-1244 ГК РФ.

«Коллизионный» принцип охраны права реализуется посредством создания и функционирования организаций по коллективному управлению правами авторов, которая на основе гражданского законодательства РФ является, по сути, законным (то есть основанным на ГК РФ) представителем физических лиц со специальным статусом – «Автор»,

однако конструкция ст.25.3 КоАП РФ признает законными представителям только двух категорий потерпевший: несовершеннолетних либо лиц, по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права.

Кроме того, именно организация по коллективному управлению правами в силу положений п.5 ст. 1243 ГК РФ, то есть в силу Закона формирует реестры, содержащие сведения о правообладателях, о правах, переданных ей в управление, а также об объектах авторских и смежных прав. Сведения, содержащиеся в таких реестрах, предоставляются всем заинтересованным лицам в порядке, установленном организацией, за исключением сведений, которые в соответствии с законом не могут разглашаться без согласия правообладателя.

Таким образом, законодателем, на наш взгляд, упущена конструкция «организация по коллективному управлению правами авторов» в норме, предусмотренной ст. 25.3 КоАП РФ.

Данный «пробел» в законе приводит к тому, что органами, полномочными составлять протоколы по делам об административных правонарушениях при сборе первичного материала не привлекаются представители юридической службы организации по коллективному управлению правами авторов, не принимаются объяснения от последних, хотя справки о причиненном в том или ином случае ущербе запрашиваются в обязательном порядке.

На наш взгляд, организация по коллективному управлению правами фактически является стороной производства по делу об административном правонарушении поскольку участвует в процессе доказывания по данному делу. Ее участие выражается в предоставлении лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, справок о причиненном правообладателю ущербе, сведений об авторском составе музыкальных произведений, чьи права нарушены, о способе публичного исполнения, нарушающего авторские права. Не исключается и такой вариант при котором может быть реализована возможность оказания влияния на квалификацию содеянного, например, представить доказательства невиновности правонарушителя, предоставив в правоохранительные органы ложные сведения об охраноспособности произведения. В этом случае расследование неизбежно придет к логическому, но ложному завершению рассмотрения дела в виде вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава правонарушения. Подобное становится возможным, поскольку участнику по делу об административном правонарушении зачастую не разъясняются процессуальные права, не разъясняется ответственность за предоставление заведомо ложных сведений.

Давая сравнительную характеристику товарным отношениям между государствами и предпринимательским корпусом различных стран 20-го и начала 21 столетия, можно с уверенностью сказать о молниеносном их развитии, налаживании экономических контактов между большинством стран мира, выраженных в подписании дву-, и многосторонних контрактов в различных сферах экономических отношений на различных уровнях. Особую роль в данных процессах сыграла Всемирная торговая организация. Участники рынка в условиях жесточайшей конкуренции стремятся ввести в оборот наиболее высокотехнологичные товары и услуги, которые, конечно же никак не могут получить «путевку в жизнь» без высокоинтеллектуальной составляющей, высокотехнологичных разработок специалистов в области культуры, науки и техники.

Однако, территориальный характер авторского права, а именно признание прав на произведение только на территории того государства, где оно создано и только на основании законодательства данного государства, является препятствием для межгосударственного сотрудничества в области творческой деятельности, в части касающейся обмена результатами творчества. И расширение межгосударственных связей обуславливает расширение обмена национальными духовными ценностями, а следовательно, и создание механизма их защиты на наднациональном уровне. Указанное препятствие возможно устранить посредством заключения трансграничных международных договоров и взаимном признании авторских прав. Так же, в связи с этой проблемой, в 1886 году была принята Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений, действующая в редакции 1971 года, на основании которой образован и действует Бернский союз для охраны прав авторов литературных и художественных произведений. Российская Федерация присоединилась к данной Конвенции в 1995 году.

То есть, понимая неизбежность развивающихся международных экономических процессов представители конкурентноспособных на международном уровне стран пришли к пониманию о необходимости упорядочения системы оборота интеллектуальной собственности, создания эффективной правовой базы для возможности правомерного использования объектов авторского права авторов разных стран на территориях всех участвующих в экономическом обороте стран и ее защиты.

При этом, в части регулирования вопросов защиты авторских прав от посягательств была сделана ставка на нормы национального законодательства каждого государства.

Иными словами, в данном случае был поставлен во главу угла «коллизийный» принцип охраны.

Суслина Юлия Александровна,
слушатель 5 курса
факультета по подготовке специалистов
для подразделений полиции
Краснодарского университета МВД России

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РАМКАХ НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Контрольно-надзорная деятельность ОВД в сфере надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы берет правовую основу в двух нормативных правовых актах. Первым является – Федеральный закон № 64¹ (далее ФЗ № 64), а вторым приказ МВД Российской Федерации № 818)² (далее – Порядок административного надзора). Помимо указанных источников права, имеются и иные нормативные правовые акты, в той или иной степени регламентирующие рассматриваемый вид контрольно-надзорной деятельности, однако ФЗ № 64 и Порядок административного надзора являются основными и главенствующими.

Согласно действующих источников права основными субъектами надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы являются сотрудники подразделений по организации и осуществлению административного надзора. Данные сотрудники структурно входят в управления, отделы организации деятельности участковых уполномоченных и подразделений по делам несовершеннолетних. Однако, помимо инспекторов административного надзора в данной деятельности участвуют и иные должностные лица ОВД, в том числе: участковые уполномоченные полиции; сотрудники ППСП, ДПС ГИБДД, ОУР, дежурных частей подразделений, линейных отделов.

Квинтэссенция рассматриваемой контрольно-надзорной деятельности заключается систематическом наблюдении за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ограничений и правил, установленных судом и предусмотренных Федеральным законом № 64. При этом, следует обратить внимание, что ФЗ № 64 установил серьезные ограничения прав и свобод лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в частности:

- запрещение на нахождение лица в установленных местах;

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 № 264. Там же.

- запрещение на вход на территории, помещения, где проводятся массовые мероприятия;
- запрещение находится вне места проживания (пребывания);
- запрещение покидать определенные территории;
- обязанность отмечаться в территориальном отделе полиции.

Сотрудники ОВД осуществляют надзор за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы установленных в отношении них ограничений. Далее рассмотрим наиболее важные полномочия основных субъектов контрольно-надзорной деятельности ОВД в рамках административного надзора. И так, сотрудники подразделений административного надзора, в рамках исполнения своих должностных обязанностей осуществляют следующие мероприятия:

1. Заводят дела административного надзора, ведут учет поднадзорных лиц, организуют работу по осуществлению наблюдения за ними в течение срока административного надзора.

2. Запрашивают дело административного надзора, в случаях, когда поднадзорный меняет место жительства.

3. Доводят информацию до УУП а так же иных должностных лиц, участвующих в осуществлении административного надзора) о том, что на его административном участке имеются лица, в отношении которых осуществляется административный надзор.

4. Осуществляют работу по документированию, в том числе по внесению соответствующих данных в маршрутные листы поднадзорных лиц.

5. Ведут прием, в том числе и в инициативном порядке поднадзорных лиц, получая от них необходимые объяснения по вопросам соблюдения установленных судом ограничений.

6. Осуществляют необходимый мониторинг полицейских баз данных, на предмет выявления фактов возбуждения на поднадзорных лиц уголовных дел либо фактов возбуждения дел об административных правонарушениях.

7. В установленном порядке оповещают руководителя о необходимости продления срока административного надзора (на основании и в порядке, предусмотренном Федеральном законом № 64).

8. Осуществляют профилактические беседы с лицами, в отношении которых установлен административный надзор, а также проводят иные предусмотренные действующим законодательством мероприятия.

9. Осуществляют тесное взаимодействие с представителями Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации и иными органами и организациями в вопросах профилактики преступлений и правонарушений лицами, в отношении которых установлен административный надзор.

При этом, сотрудники ОВД, осуществляющие надзор, за лицами освобожденными из мест лишения свободы обладают полномочиями сбора доказательств нарушений административного надзора. Собранные доказательства нарушений режима ограничений в дальнейшем являются основаниями к привлечению либо к административной, либо к уголовной ответственности. В случаях однократного нарушения установленных требований, лицо в отношении которого установлен административный надзор привлекается к административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре». В тех же случаях, но при регулярности подобных нарушений, лицо подлежит уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений».

В качестве примера подобных случаев можно привести ситуацию, описанную на сайте Прокуратуры Западного округа г. Краснодара:

«07.02.2023 Ленинским районным судом г. Краснодара вынесен обвинительный приговор в отношении Саркисян А.А. по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ – неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, установленных ему судом. В суде установлено, что Саркисян А.А. достоверно зная, что в отношении него судом установлен административный надзор, которым ему установлены административные ограничения в соответствии с Федеральным законом РФ, неоднократно не соблюдал данные ограничения и привлекался к административной ответственности. В суде подсудимый признал себя виновным, в содеянном раскаивался. Суд, учитывая личность подсудимого наличие обстоятельств смягчающих вину и отсутствие обстоятельств отягчающих вину, признал Саркисян А.А. виновным в совершении преступления и назначил ему наказание в виде 8 месяцев лишения свободы условно, с испытательным сроком 1 год»¹.

В завершении настоящей статьи необходимо отметить, что существующее законодательство и штатное построение подразделений отделов организации деятельности участковых уполномоченных и подразделений по делам несовершеннолетних (в которые структурно входят отделы и отделения административного надзора) позволяют осуществить эффективную контрольно-надзорную деятельность в надзора за соблюдением установленных ограничений в отношении лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Локомотивом

¹ Официальный Прокуратуры Западного округа г. Краснодара. URL: <http://prokuratura-zo-krd.ru>

рассматриваемого вида контрольно-надзорной деятельности являются сотрудники подразделений по организации и осуществлению административного надзора, однако в той или иной мере участвуют в данной деятельности и иные подразделения территориальных органов внутренних дел.

Сущность контрольно-надзорной деятельности ОВД в рассматриваемой сфере сводится к систематическому наблюдению за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, ограничений и правил, установленных судом и предусмотренных Федеральным законом № 64.

Установленные ограничения в рамках административного надзора обеспечиваются возможностью привлечения нарушителей к административной (ст. 19.24 КоАП РФ) и уголовной ответственности (ст. 314.1 УК РФ).

Лакиенко Лидия Сергеевна,
слушатель 5 курса
факультета по подготовке специалистов
для подразделений полиции
Краснодарского университета МВД России

РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ИНЫХ ПРАВОВЫХ ДЕЛИКТОВ

В современной правоприменительной практике нередко возникают спорные ситуации. Ситуации эти могут быть различного характера и обусловлены широким спектром причин: от незначительных «бумажных» вопросов по причине пробелов законодательства в определенном моменте вплоть до возможного преступления закона блюстителем правопорядка в силу вероятности субъективной трактовки закона последним. Нередки и случаи проблем в квалификации деяния как административно-деликтного или иного другого, хотя именно это решение правоприменителя предопределяет весь исход дела и именно от него зависит будут ли нарушены права и свободы человека и гражданина или деятельность будет носить все же законный характер. Наиболее остро стоит вопрос о разграничении преступлений и административных правонарушений.

О существовании вышеуказанной проблемы свидетельствует наличие огромного количества научных работ с многообразным содержанием. Например, Ковлагина Д.А.¹ в своей научной статье осветила вопросы разграничения преступлений и правонарушений. Научные труды в этой области делятся на обширные категории, нередко встречаются одиночные статьи, решающие проблемы квалификации. Наиболее яркими и практически значимыми следует выделить работы Ольшевской О. В.,² Чуклиной Э.Ю.³ и др. В вышеуказанных примерах ученые освещают не только общие признаки, разграничивающие правовые деликты, но и конкретные схожие составы нарушений общественных отношений.

В научных целях, в связи с непрекращающимися спорами в этой сфере знаний, нами будут изучены и проанализированы научные труды известных ученых на предмет возможности существования в современных реалиях и на основе полученных данных сделаны собственные выводы

¹ Ковлагина Д.А. К проблеме разграничения преступлений и административных правонарушений // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 5.

² Ольшевская О.В., Попович О.М. Актуальные вопросы разграничения смежных составов административных правонарушений и преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 4. С. 211–214.

³ Чуikliна Э.Ю. Уголовно-правовые нормы с двойной превенцией как элемент системы ситуационного предупреждения преступности // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке.

касательно смежных квалификационных признаков. Для достижения поставленной цели необходимо использовать общенаучные методы.

Итак, первостепенной задачей является определение сущности правового деликта, что поможет нам выявить общие закономерности существования преступления и административного правонарушения. Главной чертой следует обозначить отрицательную направленность, то есть причинение вреда общественным отношениям в различных сферах как сама суть. Остальные черты будут проистекать из указанной главной, они будут касаться последствий неоднородного характера.

Теперь разобравшись с общим понятием приступим к частным: разберем понятие преступления и административного правонарушения. Преступлением считается виновно совершенное противоправное общественно-опасное деяние, за которое предусмотрена уголовная ответственность. Административное правонарушение же это – противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Указанные понятия введены законодателем в кодифицированных источниках, предусматривающих ответственность того или иного вида: в УК РФ и КоАП РФ.

Первый же вывод можно сделать уже после сравнения понятий: общественная опасность. Законодатель исключил из определения понятия административное правонарушение этот признак. Однако в науке споры о наличии все же вышеуказанного признака присутствуют. Например, Алехин В.П. поддерживает позицию такого толкования этого определения, определяя наличие в составе административно-правового деликта только общественной вредности¹. В противовес представляется возможным привести мнение Дерюги А.Н., чья точка зрения основывается на неправильной трактовке законодателем вышеуказанного понятия. Ученый считает, что такая позиция в определении во многом преуменьшает значимость административного правонарушения и разлагает общество посредством молчаливого согласия и обесценивания влияния на все сферы жизни общества этого явления².

И все же общественная опасность является признаком преступления и, как вывод, основа разграничения лежит в разграничении признаков преступления и административного правонарушения. В связи с этим воспользуемся имеющимися теоретическими данными и вспомним, что признаки присущи элементам состава преступлений и правонарушений, а

¹ Алехин В.П., Коржов Д.М. к вопросу об общественной опасности административного правонарушения // StudNet. 2021. № 2.

² Дерюга А.Н. Общественная опасность – признак административного правонарушения? // Журнал российского права. 2011. № 8(176).

элементы в свою очередь делятся на объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Объект, как известно, представляет собой нарушаемые общественные отношения. Объективная сторона представлена рядом признаков, среди которых интерес при разграничении представляет лишь общественная опасность. Субъект имеет отличие только по возрасту признания субъектом и возможности участия в процессе юридического лица. Признание субъектом административного правонарушения юридического лица является важным отличием, ведь, исходя из этой позиции, некоторые деяния не могут являться преступлениями априори. Субъективная сторона также является элементом и наиболее значимый его признак – вина. В административном правонарушении предусмотрено лишь две формы вины: умысел и неосторожность, преступление же расширяет указанные формы, разграничивая умысел прямой и косвенный, а также неосторожность в форме легкомыслия и небрежности.

Выше мы описали основные аспекты разграничения административного правонарушения от преступления. Но нераскрытым остался вопрос, играющий ключевую роль в квалификации: административное правонарушение в совокупности признаков имеет много общего с преступлением, часто одно и то же деяние может признаваться как преступлением, так и административным правонарушением. Этот случай в науке и практике принято называть административной преюдицией. Такой порядок вещей распространен и представляет собой изменение вида ответственности в случае совершения субъектом правонарушения повторно в течение периода действия постановления об административном правонарушении. Существование этого института обусловлено направленностью законодателя на следование политике, действующей в деликтно-правовой сфере, а именно на исправление правонарушителя и предупреждение совершения им новых правонарушений¹.

Большинство ученых не разделяют мнение о признании административной преюдиции, так как она образует из одного и того же преступления два разных состава. По мнению Ляшевой Ю.А. законодательное закрепление административной преюдиции не может быть признано обоснованным, «ведь в таком случае за противоправное деяние, совершенное впервые, но обладающее повышенной степенью

¹ Досаева Г.С. Административная преюдиция (вопросы теории и практики) и уголовный проступок как новый вид правонарушения в РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3.

общественной опасности, лицо должно быть привлечено к административной ответственности»¹.

В связи со спорностью вопроса административной преюдиции ведущие ученые прошлого века выдвигали идею о признании еще одной формы правонарушений – уголовного проступка. Такой позиции в своих трудах придерживалась, в частности, Кузнецова Н. Ф., которой было введено понятие «уголовный проступок»².

Смысл такого выделения вида противоправного деяния заключается в том, что речь идет все же о преступном деянии, но само правонарушение свидетельствует о том, что эти деяния близки к дисциплинарным и административным проступкам. К таким проступкам можно отнести и малозначительное преступление. Введение этого положения в законную силу во многом бы решило проблему квалификации и позволило в доступной мере реализовывать принцип справедливости.

Выделим еще одну важную деталь: наказание за административное правонарушение может быть наложено как судом, так и уполномоченными должностными лицами, чего не скажешь об уголовной ответственности. К уголовной ответственности лицо привлекается исключительно судом.

Немаловажен и факт того, что привлечение к административной ответственности не влечет за собой возникновение у лица судимости как особого правового статуса, однако также учитывается факт привлечения лица к административному правонарушению и влечет за собой некоторые ограничения незначительного характера.

Нами в значительной степени были рассмотрены вопросы разграничения административного правонарушения и преступления, как видов правовых деликтов. Каждое из представленных понятий было подвергнуто анализу, в результате чего сделаны выводы об их различии. Основным параметром является наличие общественной опасности, несмотря на множественные споры в науке по этому поводу, а также существование административной преюдиции как института разграничения ответственности за деяния. Важность четкого разграничения преступления и административного правонарушения обусловлена влиянием принятых по этим фактам решений на права и свободы человека и гражданина. Правоприменителям необходимо уметь правильно трактовать закон и применять его в зависимости от ситуации, для чего учеными и разрабатываются подобного рода разборы теоретических положений применительно к практике.

¹ Ляшева Ю.А. уголовная ответственность за незаконную добычу водных биологических ресурсов (проблемы законодательной техники и правоприменения): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. С.-ПБ., 2006. С. 250.

² Кузнецова Н.Ф. Семь лет уголовному кодексу российской федерации // вестник московского университета. М.: Изд-во Московского ун-та, 2003, № 2(1). С. 3–19.

Юрченко Юрий Александрович,
адъюнкт кафедры
уголовного права и криминологии
Краснодарского университета МВД России

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ПУБЛИЧНЫХ ДЕЙСТВИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ
НА ДИСКРЕДИТАЦИЮ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ, А ТАКЖЕ ДОБРОВОЛЬЧЕСКИХ ФОРМИРОВАНИЙ**

24.02.2022 года Президентом Российской Федерации было принято решение о проведении специальной военной операции (далее – СВО) на территориях Донецкой и Луганской республик. Свои задачи на данных территориях и по сегодняшний день выполняют различные ведомства Российской Федерации¹. Законность, правильность, справедливость такого решения, принятого верховным главнокомандующим Российской Федерации, являлось одной из тем обсуждения во всех слоях общества, что в некоторых случаях начало приводить к публичным действиям, направленным на подрыв авторитета государства, российской армии и органов государственной власти Российской Федерации.

Необходимым стало на законодательном уровне закрепить ответственность за противоправные действия, целью которых являлось введение в заблуждение широкой общественности путем распространения либо дискредитирующей информации, либо заведомо ложной (фейков) о действиях, предпринятых государством в целях поддержания международного мира и обеспечения безопасности граждан Донецкой и Луганской республик.

04.03.2023 претерпели изменения Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), а именно были «усилены» общественные отношения, обеспечивающие общественную безопасность и охраняющие порядок в социуме. Так, за публичное распространение «фейковой» информации под видом достоверной об использовании российской армии, исполнении органами государственной власти своих полномочий, а также оказании им добровольческими формированиями содействия лицо подлежит уголовной ответственности по ст.207³ УК РФ. При этом, если информация не является заведомо ложной, но публично доводится до определенного либо неопределенного круга лиц с целью снижения престижа государства и формирования негативного отношения у общества к действиям, предпринимаемым государством по использованию

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843>

Вооруженных сил Российской Федерации, органов государственной власти (например, правоохранительных органов), то такие действия квалифицируются по ст. 20^{3.3} КоАП РФ. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20^{3.3} в течение срока установленного в ст. 4⁶ КоАП РФ влечет уголовную ответственность по ст. 280³ УК РФ, что свидетельствует о наличии административной преюдиции в данном составе преступления¹. Рассматриваемые нормы, как отмечалось выше, вводились оперативно, ввиду чего очевидным является то, что они требовали в последствии корректировки, так, в течение 2022–2023 гг. вносились изменения в указанные выше составы правонарушений в связи с изменяющейся обстановкой в мире и государстве, что свидетельствует о непрерывной работе законодателя в данном направлении. В перечень субъектов, публичная дискредитация которых наказуема в соответствии со ст. 20^{3.3} КоАП РФ были добавлены органы государственной власти, исполняющие свои полномочия за пределами государства, а также добровольческие формирования и организации, в том числе граждане, которые оказывают поддержку и непосредственно участвуют при выполнении задач Министерства обороны России².

Отметим, что правовой статус добровольческих формирований, порядок вступления, исключения, а также некоторые права граждан, пребывающих в указанных формированиях закреплён на законодательном уровне³ путем добавления соответствующей нормы в Федеральный закон РФ «Об обороне»⁴.

Введение данных норм было воспринято среди гражданское населения как ограничение предоставляемого им Конституцией Российской Федерации права на свободу слова, а также как введение военной цензуры на территории всего государства. Поэтому необходимо отметить, что действия законодателя по введение новых норм в административного и уголовного законодательство осуществлялись в рамках Конституции Российской Федерации. В ч.3 ст. 55 высшего нормативно-правового акта России указано, что в целях обеспечения безопасности государства указанное выше право гражданина может быть ограничено соответствующим федеральным законом⁵. Касательно военной

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 04.03.2022 № 32-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18.03.2023 № 58-ФЗ. Там же.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 04.11.2022 № 419-ФЗ. Там же.

⁴ Об обороне: федер. закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ. Там же.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12.12.1993 г. с изм., одоб. в ходе общерос. голосования 01.07.2020). Там же.

цензуры отметим, что на сегодняшний день Федеральный закон РФ «О Военном положении» является действующим законодательным актом, в п. 15 ч. 2 ст. 7 которого указано, что введение военной цензуры как одна из мер применяется только на территориях, где в соответствии с Указом Президента РФ введено военное положение¹. Действия, предпринятые законодателем по введению трех новых составов правонарушений никак не соотносятся с положениями выше рассматриваемого федерального закона.

Рассмотрим же подробнее новеллу административного законодательства Российской Федерации, а именно элементы состава правонарушения, предусмотренного ст. 20^{3,3} КоАП РФ.

Объектом посягательства выступают общественные отношения, обеспечивающие общественную безопасность. В этой связи следует отметить, что указанные отношения направлены на поддержание нормального функционирования социальных институтов общества, а также обеспечение состояния защищенности граждан, их законных прав, свобод и интересов. Рассматриваемые общественные отношения охраняют престиж Вооруженных сил РФ, органов государственной власти и оказывающих им содействие добровольческих формирований, которые в целях поддержания международного мира и безопасности, а также защиты интересов граждан РФ выполняют опасные для жизни и здоровья боевые задачи как за территорией государства, так и в его пределах.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 настоящей статьи выражается в публичных действиях, направленных на дискредитацию:

- 1) использования Вооруженных сил РФ
- 2) исполнения органами государственной власти своих полномочий за пределами государства
- 3) оказания содействия добровольческими формированиями, организациями и гражданами в выполнении задач Вооруженных сил РФ².

Отметим, что публичные действия относительно рассматриваемого состава административного правонарушения не являются исчерпывающими и следовательно перечень таких действий не имеет законодательного закрепления. Мнению ученых касательно данного

¹ О военном положении [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Рыдченко К.Д. Выявление и пресечение административных правонарушений и преступлений, связанных с распространением заведомо ложной информации об использовании ВС РФ и дискредитацией использования ВС РФ в целях защиты интересов РФ и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности / К. Д. Рыдченко, В.С. Соловьев, А.Д. Абрамкин. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2023. – С. 9.

обстоятельства расходятся. На сегодняшний день на практике правоприменителю, если в его производстве находится дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20^{3.3} КоАП РФ, необходимо проводить лингвистическую и(или) искусствоведческую экспертизу в зависимости от тех или иных публичных действий, направленных на дискредитацию и иных обстоятельств дела.

Также не нашло законодательного закрепления понятие дискредитации применительно к рассматриваемому составу правонарушения, а также к ст. 280³ УК РФ. О необходимости дать единое разъяснение в ППВС РФ либо на законодательном уровне рассматриваемому понятию в целях устранения разночтений также ведутся споры в научном пространстве.

Объективная сторона ч. 2 ст. 20.3.3 КоАП РФ выражается в тех же публичных действиях, предусмотренных ч.1 настоящей статьи, при этом сопровождающиеся 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 либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния

Субъективной стороной правонарушения является прямой умысел. При этом важнейшее значение имеет направленность умысла на причинение существенного вреда государственным и общественным интересам¹.

Субъектом правонарушения являются 3 категории лиц:

- 1) физическое, вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет;
- 2) должностное лицо;
- 3) юридическое лицо;

Резюмируя вышесказанное, отметим, что законодательство Российской Федерации на сегодняшний день актуально и соответствует нынешним реалиям, а также развивается исходя из обстоятельств, возникающих в государстве и мире. Рассматриваемые новеллы Кодекса об административных правонарушениях РФ в некоторых случаях требуют дополнительного толкования на законодательном уровне в целях устранения различных проблем, в том числе квалификационных, возникающих в правоприменительной практике.

¹ Достовалов С.А. Уголовно-правовая характеристика публичных действий, направленных на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник Владимирского юридического института. 2022. № 2(63). С. 18.

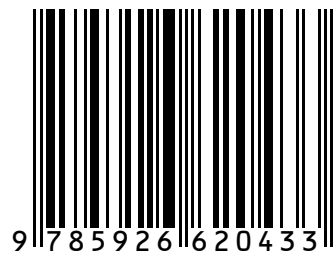
Научное издание

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции
(5 октября 2023 г.)

В авторской редакции
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-2043-3



Подписано в печать 15.02.2024.

Авт. л. 7,4. Заказ 227.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.