

Краснодарский университет МВД России

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Материалы
VII Всероссийской научно-практической конференции

(25 мая 2018 г.)

Краснодар
2018

УДК 342.9
ББК 67.401.133.0
А28

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

А. С. Шиенкова, кандидат юридических наук, доцент (председатель);
О. В. Шкеля (заместитель председателя);
О. В. Бунова (ответственный секретарь);
М. Е. Труфанов, доктор юридических наук, профессор;
В. В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор

Административно-правовое регулирование правоохранительной
А28 деятельности: теория и практика : материалы VII Всерос. науч.-практ.
конф. (25 мая 2018 г.) / редкол.: А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля,
О. В. Бунова, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. – Краснодар : Крас-
нодарский университет МВД России, 2018. – 252 с.

ISBN 978-5-9266-1363-3

Представлены доклады и тезисы выступлений участников Всероссий-
ской научно-практической конференции, посвященной актуальным пробле-
мам теории и практики административно-правового регулирования право-
охранительной деятельности.

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

УДК 342.9
ББК 67.401.133.0

ISBN 978-5-9266-1363-3

© Краснодарский университет
МВД России, 2018

Лупарев Евгений Борисович,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Кубанского государственного университета,
академик Евразийской академии административных наук,
доктор юридических наук, профессор

О ВОЗМОЖНОСТИ ОБРАЩЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СУД В ЗАЩИТУ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ИНЫХ ЛИЦ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ¹

Вопрос о возможности обращения иностранных организаций в суд в защиту прав и законных интересов иных лиц в административном процессе лежит в плоскости норм части 2 статьи 40 КАС РФ. Речь идет об обращении в суд не в защиту собственных интересов, а в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.

Нельзя сказать, что в теории процессуального права вопрос об участии в процессе в защиту прав и законных интересов иных лиц не исследовался.

Имеются работы, посвященные возможности участия в гражданском процессе в защиту прав иных лиц². С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ

свое внимание этому вопросу стали уделять и представители науки административного и административно-процессуального права³, а также традиционно – представители науки гражданского процесса⁴.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 17-03-00004

² См. напр.: Кулакова В.Ю. К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 11 – 19; Чечина Н.А. Общественность в гражданском процессе // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004.

³ См. напр.: Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска / Л.Ф. Бадыков, Т.В. Богданова, В.А. Гуреев и др.; под ред. В.А. Гуреева. М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 11. 176 с.; Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 768 с.; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / О.В. Аксенова, С.А. Алешукина, Н.А. Антонова и др.; под ред. А.А. Муравьева. Москва: Проспект, 2015. 408 с.

⁴ Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 560 с.; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 1295 с.

Однако, вопрос участия иностранных некоммерческих неправительственных организаций в данном контексте ранее не обсуждался. Следует, впрочем, упомянуть работы, посвященные административно-правовому (но не административно-процессуальному) статусу иностранных неправительственных некоммерческих организаций¹.

Понятно, что в данном случае речь идет о реализации права на административный иск в процессуальном смысле. Формулировка статьи 40 КАС РФ отличается от близкой ей по содержанию статьи 46 ГПК РФ, но аналогична содержанию статьи 53 Арбитражного процессуального кодекса РФ. По сути, иностранные неправительственные некоммерческие организации при реализации процессуального права на административный иск в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц подпадают исключительно под действие части 2 статьи 40 КАС РФ, либо статьи 53 АПК РФ. Такое право иностранным неправительственным некоммерческим организациям должно быть прямо предусмотрено КАС РФ (или АПК РФ) или другим федеральным законом.

Фактически к моменту подготовки данной работы действующие федеральные законы прямо говорят о возможностях иностранных некоммерческих организаций обращаться в суд в защиту прав других лиц только в соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»². Закон прямо закрепляет, что указанные объединения (организации) вправе в судебном порядке оспаривать неправомерные ущемляющие или нарушающие права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действия должностных лиц органов государственной власти, организаций, граждан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих), педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми.

Означает ли это, что действие части 2 статьи 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» не распространяется на случаи прямо не оговоренные в специальном законе? Именно так считают А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов в авторском учебнике по судебному административному праву: «Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 31.01.2016) не предусматривает права некоммерческих организаций обращаться в суд с заявлениями в защиту неопределенного круга лиц или других лиц. Исходя из этого суд отказывает этим организациям в принятии иска в защиту интересов неопределенного круга лиц»³.

¹ См.: Соболева Ю.В. Международные и иностранные неправительственные организации как субъекты административно-правовых отношений // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 58 - 62.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, Ст. 3802,

³ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 80.

Встает вопрос о том, насколько данная позиция законодателя и высшей судебной инстанции коррелирует с положениями части 2 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», которая определяет в качестве видов деятельности некоммерческих организаций в том числе защиту прав и законных интересов граждан и организаций, а также оказание юридической помощи. По всей видимости, законодатель избрал для некоммерческих организаций, в том числе иностранных, конструкцию ограниченных возможностей при оказании юридической помощи для других лиц, определив, что для каждого конкретного вида общественных отношений должна быть прямая оговорка в специальном федеральном законе.

Безусловно, при реализации предоставленного права по защите прав и законных интересов иных лиц иностранная некоммерческая организация должна обладать административно-процессуальной правосубъектностью. Для этого иностранная неправительственная некоммерческая организация должна отвечать установленным федеральным законом требованиям о регистрации на территории Российской Федерации структурного подразделения. Следует заметить, что данный порядок является следствием неучастия Российской Федерации в Страсбургской Конвенции о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (ETS N 124) от 24 апреля 1986 года¹. Отечественный законодатель в статье 13.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» определил уведомительный порядок государственной регистрации структурного подразделения такой организации².

Какие же процессуальные средства могут использовать иностранные неправительственные некоммерческие организации для реализации таких своих уставных целей, как оказание юридической помощи и защита прав и законных интересов иных лиц, если такое процессуальное право прямо не закреплено за ними в федеральном законе? В таком случае, в качестве возможности защищать права и законные иных лиц иностранные ННКО могут исключительно оказывая представительские услуги в соответствии с требованиями КАС РФ.

¹ URL: <http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Convention%5F124/> (дата обращения: 24.04.2018)

² См.: Об утверждении оказания юридической помощи Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о регистрации представительств иностранных религиозных организаций и внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций: Приказ Минюста России от 28.06.2012 № 122 (ред. от 06.07.2017) // <http://www.pravo.gov.ru> - 25.07.2017)

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

КРИТЕРИЙ ЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ В КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Административные правонарушения чрезвычайно разнообразны, и принципиальным условием при исследовании их совокупности получить классификационную конкретизацию, позволяющую обеспечить действительное суждение об их характере. В целях избежание той степени тяжести, которая свойственна особенной части КоАП РФ, ее необходимо интегрировать в подробные классификации, пригодные для использования.

В современном КоАП РФ нормы об ответственности, законодательно сгруппированы по объекту противоправного посягательства, но предварительно изученные отраслевые нормативно-правовые акты и теоретические источники указывают на отсутствие общей оценки количественных и качественных критериев классификации административных правонарушений. По данному поводу, уместно обратиться к словам А.В. Смирнова, который утверждает, что «В тех случаях, когда сформулированные законодателем признаки не позволяют при помощи грамматического, логического и систематического их толкования, однозначно разграничить виды противоправного поведения, возникает необходимость применения изъяснительного толкования»¹, которое позволяет утверждать, что неперенным условием системы является связь между формирующими ее элементами. Уяснение данной связи предоставляет возможность раскрыть как общую, так смежную среду, характерную для разнообразных административных правонарушений и представить методики для эффективного противодействия их совершению.

Динамика развития современного административно-деликтного законодательства породила статью 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях, согласно которой – «при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием»². В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса

¹ Смирнов А.В., Манукян А.Г. Толкование норм права: Учебно-практическое пособие. М., 2008. С. 87.

² Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

Российской Федерации об административных правонарушениях» дано определение малозначительного административного правонарушения. Таковым является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

В п. 21 Постановления Пленума № 5 разъясняется, что, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, субъект правоприменения вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем, обязательно, должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу. Пленум также обратил внимание на то, что с учетом признаков объективной стороны отдельных административных правонарушений они, ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. Классификация правонарушений, которые следует считать существенными, в тексте постановления Пленума ограничена статьями 12.8 и 12.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Так как применение данной статьи является правом, а не обязанностью субъекта правоприменения, на мой взгляд, есть основания для более широкого изъяснительного толкования. Если в конкретной статье Кодекса (то есть в законе) официально определена «малозначительность административных правонарушений», а постановлением Пленума Верховного Суда РФ, посвященному указанной статье дано определение малозначительного административного правонарушения, то вполне логично утверждать, что все административные правонарушения, не содержащие признаки малозначительности образуют категорию – «значительные административные правонарушения». В научных публикациях последнего времени, их порой называют значимыми, типичными. В.Е. Севрюгин и Л.С. Козлова в своей работе, подчеркивают, что: «деление административных правонарушений на грубые, значительные и менее значительные»¹ имеет место, однако, данный подход, в юридической литературе подвержен серьезной критике и как отметили авторы: «является грубой ошибкой, содержащей одновременно коррупционный фактор, позволяющий отдавать на откуп малограмотному или юридически безграмотному «оценщику» квалификацию составов противоправных деяний, затрагивающих жизненно важные интересы деятельности юридических и физических лиц»². Действительно,

¹ Севрюгин В.Е., Козлова А.С. Роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Lex Russica. 2016. № 10 (119). С. 170.

² См.: там же.

это так. Возможен и коррупционный фактор, и юридически безграмотный субъект право- применения, однако в законе и постановлении Пленума Верховного Суда РФ, дается определение малозначительного административного правонарушения. А, опираясь на постулат о том, что противоправное поведение признает правонарушением законодатель, трудно, не согласиться с тем что административные правонарушения, предусмотренные, например ч. 2 статьи 5.26 «Умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порча или уничтожение», статьей 11.1 «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене», ч. 1 статьи 11.15 «Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования», статьей 13.23 «Нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров», являются значительными.

Используя в качестве одного из критериев классификации, по аналогии со статьей 15 УК РФ (небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие) размер максимального наказания, предусмотренного Кодексом РФ об административных правонарушениях, а также логическое обоснование того, что отдельные значительные административные правонарушения, в силу своей значительности очень близки к преступлениям, с высокой степенью убежденности, можно выделить такую категорию как – «высокозначительные административные правонарушения».

Сразу скажу, что в данном случае основной смысл не в заимствовании методологических способов, а в поиске наиболее оптимальной модели административно-правового противодействия общественно опасным деяниям. Европейский суд по правам человека, в своих решениях, неоднократно подчеркивал, что: «административная ответственность является квазиуголовной»¹, а колебания законодателя, перенаправляющего правовой запрет из одного кодекса в другой, только подтверждают ощущение отсутствия реальных научных и объективных критериев классификации административных правонарушений.

Не углубляясь в детали, считаю возможным обосновать наличие такой категории административных правонарушений, такими аргументами как предельная значительность наказания, предусмотренная за их совершение и злостность, выраженная в их повторности, предусматривающей уголовную ответственности.

¹ См., например: Delmas-Marty M. Les grands systèmes de politique criminelle. Paris: PUF, 1992. P. 32 et s.

Еще десять лет назад, не вызывало сомнений суждение о том, что незначительная суровость является характерной для административной ответственности в сравнении с серьезными правовыми последствиями, содержащимися в уголовном законодательстве РФ. Закономерно, то что во многих научных источниках, при сопоставлении вида и размера административного и уголовного наказания специалисты выражают недоумение их сочетанием по характеру и объему содержащихся в них репрессий и репараций. Так, отмечая чрезмерную суровость некоторых административных наказаний, превосходящую уголовные наказания, В.В. Денисенко указывает на тенденции в деформирования границ административной и уголовной ответственности»¹. Напомню, что «статьей 3.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях определен максимальный размер административного штрафа для граждан – 5 тысяч рублей, для должностных лиц – 50 тысяч рублей»², однако в тексте указанной статьи содержится постоянно пополняемый перечень исключений, содержащий повышенный размер штрафа по отдельным статьям КоАП. Максимальный же размер административного штрафа для граждан доведен половины миллиона рублей, а для должностных лиц до одного миллиона рублей. Вместе с тем, в статье 46 УК РФ определен минимальный размер штрафа – 5 тысяч рублей, в то время как максимально размер штрафа, в преимущественном количестве статей УК РФ не выше 500 тысяч рублей.

Смысл сравнения показывает, что действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях имеет множество исключений, когда размер административного штрафа может достигать до 50 000, 100 000 или даже 600 000 рублей для физических лиц и в отдельных случаях до 60 000 000 рублей для юридических лиц. Тем самым штраф может превышать не только минимальный, но даже и максимальный порог, установленный для уголовно-правовых штрафов.

Если вести речь об административном аресте, то в некоторых составах правонарушений, предусматривающих нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ч. 8 ст. 20.2) установлено 30 суток. За нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5), аналогично – 30 суток. Такая же санкция возможна при нарушении правового режима контр-

¹ См.: Денисенко В.В. Административное правонарушение и преступление, административная и уголовная ответственность: нетождественное сходство // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина (3 - 6 октября 2013 г.). Краснодар, 2014. С. 92 – 107.

² См.: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

террористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах.

Повторное или даже систематическое совершение некоторых однородных правонарушений лицом, пребывающим в состоянии административной наказанности, влечет уголовную ответственность. Как отмечает М.И. Клеандров: только 10, 16 и 21 главы Кодекса РФ об административных правонарушениях не содержат таких квалифицированных составов. В главе 5, таких составов 10, в главе 12 – 8 (среди них, указанные в постановлении Пленума Верховного суда РФ № 5 2005 г.), а в главе 19, даже 13¹. 15 июля 2016 г. вступил в силу Федеральный закон, который изменил редакцию статьи 116 «Побои» УК РФ, согласно которой к уголовной ответственности (по статье 116.1) может быть привлечено виновное лицо при условии, что до этого оно уже привлекалось к административной ответственности по статье 6.1.1 «Побои» Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Представленные аргументы дали импульс исследованию по поиску совершенного баланса в действующей модели административной ответственности. Требуется внятная и понятная реакция на малозначительные и высокозначительные административные правонарушения, важнейшим условием которой является формирование достаточной эффективной нормативно-правовой базы на единых конституционных основах. Другими словами, в главе 2 Кодекса РФ об административных правонарушениях следует, наряду с малозначительностью, в отдельной статье «Административные высокозначимые правонарушения» (предположительно 2.11) представить Первым перечнем составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотрены санкции в виде максимального размера административного штрафа, максимального административного ареста и обязательных работ.

Вторым перечнем установить составы административных правонарушений, за повторное совершение которых предусмотрена уголовная ответственность.

¹ Клеандров М.И. О линейке понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» // Мировой судья. 2017. № 7. С. 3 - 12.

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

ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ОРГАНА

Сложившееся положение с закреплением и, прежде всего, осуществлением принципов административной ответственности следует признать не вполне удовлетворительным и не только потому, что законодатель предусмотрел лишь три таких принципа (ст. 1.4 – 1.6 КоАП РФ), но и в связи с их практическим применением в ходе административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных должностных лиц по привлечению правонарушителя к административной ответственности. При этом уместно признать, что современная административно-правовая наука выделяла в качестве принципов административной ответственности и иные, не предусмотренные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), принципы такие, например, как принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принципы открытости и гласности рассмотрения дел об административных правонарушениях; принцип обеспечения каждому доступности языка производства по делу; принцип объективного рассмотрения дел и принятия справедливого и законного решения¹. Высказываются соображения о необходимости деления принципов административной ответственности на принципы ее установления и реализации². Не оставил без внимания проблему принципов административной ответственности и Конституционный Суд РФ, который в своих решениях предлагается выделять в качестве принципов административной ответственности: справедливость; соразмерность; дифференциация ответственности; баланса основных прав индивида и общего интереса, состоящего в

¹ См.: Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс, 2009. № 5. С. 5.

² См.: Клепиков С.Н. Принципы установления административной ответственности по законодательству Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права, 2015. № 11. С. 103 - 110.

защите личности, общества и государства от противоправных посягательств; баланса частных и публичных интересов и иные¹.

При всей обширности предлагаемой системы принципов административной ответственности, их значимости как для установления, так и осуществления этого вида государственного принуждения, следует отметить, что в административно-правовой науке неоднократно высказывались мнения об искажении в действующем административно-деликтном законодательстве их положений, что приводит в целом к деформации «идеологии действующего КоАП РФ»². Вполне обоснованная критика действующего КоАП РФ, в части реализации принципов административной ответственности, свидетельствует о насущной потребности не только в провозглашении большинства из указанных принципов в будущем кодифицированном акте, устанавливающем административную ответственность, но и формировании определенного законодательного механизма реализации этих принципов в действующем кодифицированном административно-деликтном законе.

Ранее, исследуя проблемы публично-правовой обязанности, мы отмечали насущную потребность не просто в провозглашении основополагающих начал (фундаментальных положений) правового регулирования общественных отношений, но и формировании законодательного механизма, который бы не только определял порядок применения принципов права или правовых принципов, но и их значения в механизме правового регулирования общественных отношений³. Актуализация приведенных проблем обусловлена целым комплексом практических аспектов законотворческой деятельности и правоприменения. Прежде всего – это вопрос о необходимости

¹ См.: ч. 3 п. 3.2 постановления Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2016 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края» // Собрание законодательства РФ, 2016. № 52. (часть V). Ст. 7729; п. 4.2 постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Собрание законодательства РФ, 2017. № 51. Ст. 7914.

² См.: Хаустова О.И. Принципы административной ответственности: проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой) // Административное право и процесс, 2017. № 6. С. 30–34; Степаненко Ю.В. КоАП РФ накапливает отрицательный потенциал // Современный юрист, 2014. № 3. С. 65 – 76; Кузьмичева Г.А., Молчанов П.В. Принцип равенства перед законом и административная ответственность // Административное право и процесс, 2014. № 9. С. 61 – 63; Жеребцов А.Н. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, посягающих на миграционно-правовые отношения // Право и политика, 2009. № 6. С. 1357 – 1362 и др.

³ См.: Жеребцов А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций, 2013. № 4. С. 26 – 37.

законодательного расширения системы принципов административной ответственности в административно-деликтном законодательстве, что с безусловности будет влечь повышение качества данного закона, в их соблюдении самим законодателем в процессе дальнейшего совершенствования законодательной регламентации административной ответственности. Не менее актуальной является потребность в формировании законодательного механизма реализации принципов административной ответственности, определении их значения в указанном механизме. Ранее мы считали уместным решать данные проблемы посредством принятия федерального закона о нормативно-правовых актах¹. Однако современный законотворческий процесс в высшем представительном (законодательном) органе государственной власти и планы его осуществления свидетельствуют об отсутствии намерения принять подобный закон, хотя проблема принятия подобного закона остается не разрешенной до настоящего времени.

В приведенной связи уместно высказать некоторые положения, касающиеся разрешения проблемы формирования законодательного механизма реализации принципов административной ответственности, определении их значения в указанном механизме. Данную проблему поднимал Н.А. Тузов, который отмечал, что «... неясными представляются вопросы об определяющей, приоритетной роли данных начал в правовом регулировании и их практическое соотношение с «простыми» нормами права в особенности в осуществлении правосудия»². Преодолевая эту неясность, ученый предлагает отдельные пути разрешения поставленной проблемы. Во-первых, законодательное определение юридического верховенства правовых принципов над правовыми нормами и иерархической подчиненности последних этим принципам. Во-вторых, в нормативном закреплении определяющего, руководящего значения принципов права (правовых принципов), в определении требования о соответствии содержащихся в них норм права этим принципам, в том числе при реализации норм права. В-третьих, в процессуальном обеспечении приоритетности принципов права (правовых принципов) по отношению к иным нормам права³. С приведенным подходом к определе-

¹ См.: Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2013. С. 187 – 208; Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. Краснодар: КрУ МВД России, 2017. С. 31 – 53; Жеребцов А.Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: КрУ МВД России, 2015. С. 36 – 43.

² Тузов Н.А. О Верховенстве принципов в правовом регулировании (судопроизводстве) // Право и правосудие: теория, история, практика. Сборник статей (по материалам международной научно-практической конференции 18 мая 2009 г.). В 3-х томах. Т.1. Краснодар, 2009. С. 19.

³ См.: Там же. С. 20 – 33.

нию правореализационного механизма использования принципов административной ответственности необходимо согласиться в полной мере. Одновременно следует признать, что их недостаточно.

Нам представляется, что законодательное обеспечение реализации принципов административной ответственности следует основывать на стадиях механизма правового регулирования охранительных отношений административной ответственности. Доктринально такими стадиями признаны: стадия правотворчества, стадия определения юридических фактов, при наступлении которых возникает третья стадия, которую следует обозначить как стадию реализации права и четвертая стадия, характеризующаяся как факультативная, заключается в применении государственного принуждения¹. Представляется, что обеспечение реализации принципов административной ответственности возможно лишь на каждой из приведенных стадий механизма правового регулирования. Ведь именно данный механизм формируется как инструмент повышения эффективности правового регулирования общественных отношений².

На первой стадии механизма административно-правового регулирования возникает потребность не только закрепить полноценную систему принципов административной ответственности, но и законодательно установить юридическое верховенство принципов административной ответственности над иными административно-правовыми нормами, устанавливающими эту ответственность, а также иерархическую подчиненность последних этим принципам. Кроме этого, уместно предусмотреть требование о недопустимости внесения в кодифицированных административно-деликтный закон положений, противоречащих закрепленным принципам административной ответственности.

Для обеспечения реализации рассматриваемых принципов ответственности на второй и третьей стадиях механизма административно-правового регулирования охранительных правоотношений административной ответственности законодатель должен определить порядок реализации этих принципов в случае коллизии административно-правовых норм, возникновении пробелов административно-правового регулирования. Законодательное разрешение этих вопросов является важным шагом к расширению правового инструментария административно-деликтного регулирования юридической ответственности. Осуществление принципов административной ответственности на четвертой стадии механизма административно-правового регулирования заключается в определении последствий нарушения

¹ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 627 – 629; Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Спарк, 2001. С. 421 – 422.

² См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

принципов административной ответственности. Данные положения должны, по нашему мнению, найти отражение в нормах, предусматривающих основания для отмены решения по делу об административном правонарушении. К сожалению ныне действующий КоАП РФ не содержит каких-либо оснований для отмены как вступившего в силу, так и не вступившего в силу решения по делу об административном правонарушении. Именно закрепление такого основания для отмены решения по делу об административном правонарушении как нарушение принципов административной ответственности позволит эффективно реализовывать эти принципы на четвертой стадии механизма административно-правового регулирования общественных отношений.

Таким образом, следует признать, что определение принципов административной ответственности как основополагающих начал, фундаментальных положений в рамках которых осуществляется административная ответственность в Российской Федерации без создания реального механизма их реализации в процессе законотворческой деятельности по кодификации административно-деликтного законодательства, так и при привлечении правонарушителя к административной ответственности будет влечь комплекс негативных последствий реализации норм административно-деликтного права, исказить смысл и сформулированную административно-деликтную политику Российской Федерации.

Занина Татьяна Митрофановна,
профессор кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, профессор

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Занимая специфическое место в системе государственного аппарата, органы внутренних дел осуществляют различные виды правоохранительной деятельности, в том числе и административно – юрисдикционную. Правильное использование органами внутренних дел возможностей административной юрисдикции оказывает большое влияние на состояние общественного порядка и общественной безопасности.

А.П. Шергин административную юрисдикцию определяет как «вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающих рассмотрение дел об адми-

нистративных правонарушений и принятие решений по ним в установленном законом формах и порядке». Основным признаком данной деятельности является наличие в конкретном деле признаков правонарушения, что требует властного вмешательства для разрешения.

Таким образом, административная юрисдикция представляет собой деятельность органов исполнительной власти и должностных лиц по разрешению административных дел и установлением должных санкций.

Административная юрисдикция является разновидностью правоприменения. Ее составляют сбор, исследование, оценка информации и принятие решений. Компетентный орган (в данном случае участковый уполномоченный полиции) устанавливает прежде всего факты, имеющие юридическое значение, то есть совершение определенного правонарушения. При этом следует установить 4 элемента: наличие совершенного противоправного деяния, виновность данного лица в его совершении, наличие обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность и наличие (или отсутствие) имущественного ущерба.

Исследованию и оценке подлежат обстоятельства дела, а также и решение, так как оно невозможно без соответствующей нормативной базы. Участковый уполномоченный полиции анализирует нормы и права и выбирает ту, которая в полном объеме позволит ему разрешить конкретное дело и принять по нему юридическое решение.

Именно такие процессуальные действия являются формой реализации административной юрисдикции.

Таким образом, административная юрисдикция участкового уполномоченного полиции обладает всеми признаками, которые принадлежат юрисдикции в целом.

Признаки административной юрисдикции следующие:

- наличие правонарушения;
- особая установленная процедура рассмотрения дела;
- обязательность принятия юрисдикционного акта.

Такой признак административной юрисдикции участкового уполномоченного полиции как наличие правонарушения постоянно присутствует на административном участке. Так, например, в результате проведенного анкетирования 20 (старших) участковых уполномоченных полиции УМВД России по городу Воронежу установлено, что на любом административном участке в городе совершаются каждый день административные правонарушения, а при проведении массовых мероприятий, то 2-3 в день на каждого участкового уполномоченного полиции, наиболее часто правонарушители привлекаются к административной ответственности по следующим статьям: 20.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее КоАП РФ) – Мелкое хулиганство, 20.21 КоАП РФ – Появление в общественных местах в состоянии опьянения и 6.1.1 КоАП РФ – По-

бои¹. По официальным данным УМВД России по городу Воронежу, на территории города выявлено за 2017 год 13532 административных правонарушений участковыми уполномоченными полиции. Несмотря на такое большое количество выявленных административных правонарушений, служба участковых уполномоченных полиции за прошедший год дополнительно раскрыла 1216 преступлений, что составляет 29,8 % от общего количества раскрытых преступлений всеми службами.

Анализируя вышесказанное, следует исследовать административно – процессуальный статус участкового уполномоченного полиции как специального субъекта административной юрисдикции, так как его деятельность осуществляется на административном участке с населением и поэтому обладает высокой значимостью, а также, исходя из особенностей административного участка, отличительным содержанием.

По мнению И.А. Зайцева, административно – процессуальное положение участкового уполномоченного полиции включает в себя следующие компетентные блоки: предметный, территориальный, функциональный, процессуальный и профилактический.

Рассмотрим предметный, профилактический и функциональный:

1. Предметный блок – это те дела, по которым участковый может принимать решения в соответствии с ч. 2 ст. 27.3, ч. 4 ст. 28.4 КоАП РФ независимо от специфики административного участка.

2. Профилактический блок – профилактическая работа участкового уполномоченного полиции, целью которой является предупреждение и пресечение любых противоправных деяний на вверенном административном участке. Он должен постоянно осуществлять обход по вверенному ему участку и пресекать попытки совершения правонарушений.

3. Функциональный блок – это должностные полномочия, которые может осуществлять участковый в пределах своей компетенции на стадиях производства по делам об административных правонарушениях².

Участковый уполномоченный может применять для обеспечения административного процесса меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, закрепленные в КоАП РФ: доставление, административное задержание, досмотр вещей, личный досмотр, досмотр транспортных средств, находящихся при физическом лице, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование и другие. Некоторые создают

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации. федер. закон Рос. Федерации от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ (в ред. от 7 марта 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - №1(ч.1). - Ст.1.

² Кучмезов, Р.Н. Особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях участковых уполномоченных полиции в курортном регионе/ Р.Н. Кучмезов // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 253–257.

сложности участковому уполномоченному полиции. Например, при применении участковым уполномоченным полиции мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьями 27.7 (Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице), 27.9 (Досмотр транспортного средства) и 27.10 (Изъятие вещей и документов), законодатель устанавливает необходимость при их проведении двух понятых. В привлечении понятых возникают трудности, так как административные правонарушения часто совершаются в период времени суток с 20 – 24 часов и даже позднее, особенно, если на территории административного участка есть кафе, рестораны, клубы, бары и кабаки. В таких случаях, законодатель устанавливает положения, в ч. 5 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.9, ч. 4 ст. 27.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях, когда, «в случае необходимости», в качестве допустимого способа фиксации доказательств, применяется фотосъёмка или видеозапись. По нашему мнению, следует активное применение данных положений.

Также, в соответствии с данными проведенного анкетирования, более чем в 65% случаев обнаружения правонарушителя, нет возможности определить его личность на месте, после чего участковый уполномоченный полиции осуществляет доставку в служебное помещение полиции. В соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ доставка осуществляется для составления протокола об административном правонарушении, но не указываются иные процессуальные документы, например, протокол досмотра.

Существует еще одна проблема – только 25 % процентов участковых уполномоченных полиции документируют доставку протоколом. Такое положение вызвано наличием пространного толкования части 3 статьи 27.2 КоАП РФ, которая предоставляет возможность выбрать процессуальное оформление доставки. По нашему мнению, следует устранить альтернативный порядок документирования результата доставки. Во всех случаях необходимо составлять протокол.

Таким образом, некоторые проблемы, возникающие при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не всегда разрешаются путем соблюдения последовательности своих действий, закрепленных в нормативно – правовых актах, поэтому, по нашему мнению, следует внести поправки, а именно отдельный пункт с указанием типовых приёмов применения вышеуказанных мер в Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции¹. Подобное дополнение в приказ было бы актуально, так как более подробное разъяснение в нормативно – правовых актах действий сотрудника органов внутренних дел, а именно участкового уполномоченного полиции помогает быстро среагировать в случаях изменения рабочей обстановки или действий правонарушителя.

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета № 65, 27.03.2012.

Дмитриев Сергей Николаевич,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, доцент

ПРИОРИТЕТЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А давайте, когда идет дождь, корову называть собакой, а когда пойдет снег, то собаку называть овцой! И это не шутка, а краткое изложение новейшей (2018 г.) редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном, государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности», предусматривающего реализацию «риск-ориентированного подхода». Здесь заявлено, что отныне «деятельность субъектов надзора подлежит отнесению к одной из *категорий риска* в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)». Причем, «отнесение деятельности субъектов надзора к категориям риска осуществляется решением руководителя территориального органа Ространснадзора».

Кроме того, с учетом «тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения» субъекты надзора теперь разделяется на *группы тяжести* «А», «Б», «В», «Г», «Д», «Е». Например, к группе тяжести «А» субъекты надзора, отнесенные к первой категории объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Но и этого оказалось мало – ибо «с учетом вероятности наступления потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения субъектами надзора обязательных требований их деятельность, разделяется на *группы вероятности* «1», «2», «3», «4», «5», «6». Так к группе вероятности «1» отнесена деятельность субъектов надзора, «на объектах которых за предыдущий календарный год произошли случаи совершения актов незаконного вмешательства, в результате которых причинен вред жизни и (или) здоровью людей» либо у них «за предыдущий календарный год был объявлен уровень безопасности № 2 или № 3», либо их объекты и транспортные средства были «задействованы в подготовке к проведению важных общественно значимых международных мероприятий» и т.д. и т.п.

Изучив указанные нормативные акты нетрудно заметить, что предлагаемая нам классификация строится на субъективных оценках формальных мероприятий по сугубо формальным основаниям и методикам. В частности, разработчики данных документов даже не замечают того, что предложенные ими *6 категорий риска, 6 групп тяжести и 6 группы вероятности наступления потенциальных негативных последствий* – это ни что иное как

средства описания одних и тех же сторон однопорядковых явлений. Подобное «развитие» системы ТБ способствует вытеснению из сознания управленческого аппарата таких качеств как здравомыслие и рационализм. Взамен мы получаем разного рода прокламации и «научный» дилетантизм. Чтобы убедиться в этом, достаточно изучить созданный за последнее десятилетие нормативно-правовой массив ТБ, общий объем которого постоянно растет. Многие нормы ТБ невыполнимы и их противоречивость, неоправданная сложность лишь тормозят работу транспортного комплекса России и, по этой причине, они далеки от стандартов современной организации эффективного труда. Как можно реализовать на практике многочисленные дорогостоящие требования применительно не к базам стратегических ракет, а к предприятиям общего назначения, через контрольно-пропускные пункты которых транспортные средства идут потоком? Неоправданное расширение перечня мер обеспечения ТБ провоцирует разнообразные паразитарные организационно-штатные пертурбации и усиление активности ведомств, инициирующих выпуск объемных нормативов, нередко игнорирующих принципиально важные конвенционные условия, такие как запрет на избрание вариантов наихудшего развития событий в процессе совершения «актов незаконного вмешательства»; привлечение лиц, занимающихся эксплуатацией источников повышенной опасности, для выполнения функций охраны; необходимость использования для прогнозирования актов незаконного вмешательства (АНВ) только объективных данных и т.п.¹ Кроме того, нормативно-правовая база органов государственного управления России переполнена всевозможными стратегиями и концепциями, подавляющее большинство которых не порождают ничего, кроме постоянно усиливающегося бумажного потока.

В частности, приходится вновь констатировать, что административный прессинг в сфере так называемой «транспортной безопасности» продолжает возрастать. Для этого достаточно изучить новейшие изменения в нормативной базе данного направления². Однако пора уходить от имеющихся представлений, что в этом отношении мы становимся мировыми лидерами. Полагаю, что актуальность любой проблемы должна, прежде всего,

¹ См., например: The International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code: adopted by resolution 2 of the Conference of Contracting Governments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974/2015.

² См.: Постановление Правительства РФ от 19.12.2017 № 1586 «О внесении изменений в Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации и Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности»; Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 (ред. от 17.02.2018) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности»; Приказ Минтранса России от 01.04.2015 № 145 (ред. от 02.03.2017) «Об утверждении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним и т.п.

определяется числом погибших и пострадавших людей. В этом смысле главными террористами на сегодня являются предприятия газораспределительных сетей (еженедельно взлетают на воздух многоквартирные дома), лоббисты производителей одноразовой посуды и убийственных мусорных свалок, коррупционеры государственных инспекций (люди с ужасающей регулярностью горят заживо на предприятиях, объектах «соцкультбыта» типа кемеровской «Зимней Вишни» и пермской «Хромой лошади», в автобусах, «маршрутках» и т.п.)

Да, сказанное не лезет ни в какие «ворота» юридической квалификации. Однако делаю это намеренно, чтобы акцентировать внимание на сути происходящего. Например, за прошедший год в нашей стране от террористических актов погибли 34 человека, а за 27 лет с момента развала СССР ни в одном из морских портов России не было зарегистрировано ни единого теракта, чего, к сожалению, нельзя сказать о десятках тысяч аварий и несчастных случаев, происшедших вследствие «прозаических» эксплуатационных правонарушений и многочисленных дефектов производственной инфраструктуры. Были теракты на железнодорожном транспорте, однако аварий с тяжкими последствиями здесь происходило и происходит в сотни раз больше из-за неудовлетворительного качества транспортных средств, элементов инфраструктуры и низкого уровня профессиональной подготовки персонала, обслуживающего пути. Причем это сопровождается существенным сокращением объема грузооборота и загрязнением окружающей среды. Очевидно, что в условиях работы при низкой рентабельности, хозяйствующие субъекты вынуждены направлять триллионы рублей на обеспечение транспортной безопасности (далее «ТБ») которая, по сути, является лишь одним из направлений борьбы с терроризмом¹. И это, к сожалению, не преувеличение – в нашей стране не найдется и сотни транспортных предприятий, способных выполнить в полном объеме утвержденные требования ТБ без потерь в сфере обеспечения текущей эксплуатации подвижного состава.

Да, террористические акты практически всегда порождают так называемый «общественный резонанс», необходимый им для достижения политических целей. Но настало время понять, что подобный резонанс от дефектов транспортной инфраструктуры, преступной халатности, повсеместного

¹ См.: Дмитриев С.Н.: Транспортная безопасность: цель и средства //Транспорт Российской Федерации, Спецвыпуск, 2015; Нормативное громасьё // Морские порты, 2016, № 6; Потемкинские деревни транспортной безопасности //Транспортное право, 2015, № 2; Проблемы правового регулирования транспортной безопасности // Транспорт Российской Федерации 2014, № 4; Проблемы обеспечения безопасности портовой инфраструктуры // Транспортное право, 2014№ 1; Новации в законодательстве о транспортной безопасности: Вестник транспорта 2014, № 4; Дополнительный и повторный до-смотр в целях обеспечения транспортной безопасности // Транспортное право 2016, № 4 и др.

пренебрежения правилами движения, мерами пожарной безопасности, охраны труда и еще с ними, не менее, а более разрушителен для любой социально-политической системы, которая не предпринимает своевременных адекватных реакций на происходящее. Как известно, при благополучной жизни люди забывают о политике и даже религии (см. Финляндия, Норвегия, Люксембург..., включая недавние ортодоксии типа ОАЕ, Катар и т.п.). А нищета и социальное неравенство порождают мракобесие и терроризм. И только там, где имеется полновесная система просвещения и формируется гражданское общество, можно избежать указанных крайностей. В этом деле занимаемое нами первое место среди крупных стран по удельной численности полиции и других представителей «силового блока» не помогает.

А что поможет? Во-первых, создание условий, обеспечивающих корреляцию деятельности органов управления страной от представления граждан о безопасности вообще и терроризме в частности. Во-вторых, понимание того, что в большинстве сфер жизнедеятельности (транспорт, образование, торговля, шоу-бизнес и т.п.) гарантировать полноценную защиту людей от террористических проявлений невозможно, поскольку речь идет об общедоступных объектах сверхвысокой социализации. Сотни «руферов» и «сталкеров» систематически проникают на множество охраняемых транспортных объектов, включая аэродромы, и демонстрируют свои похождения в сети Интернет. Попробуйте, например, защитить от возможных нападений подготовленных бойцов обычную школу или детский сад. Первое, что придется сделать – установить мощные решетки на окнах всех этажей и перекрыть все возможные входы усиленной круглосуточно действующей вооруженной охраной (хотя в школе не постреляешь, но и без оружия и спецсредств охрана и с хулиганами не справится). Ну а далее – видеокамеры во всех классах и коридорах, ПЗРК на крыше для борьбы с дронами, аппаратура для защиты от электромагнитных воздействий, дистанционных поджогов и проч. и проч. В противном случае мощные стены, высокие заборы и запертые на шесть замков железные двери – привычный нам символ безопасности – превращаются в свой антипод. А ведь гораздо важнее учесть, что в тысячах школ России до сих пор нет туалетов, достаточного отопления, наглядных пособий и учителей с нормальной зарплатой. «Войны выигрывают учителя» – говаривал незабвенный О. Бисмарк. В том числе и в войне с терроризмом и мракобесием, конечно. Но и то правда, что «сорок воспитателей с зарплатой 40 рублей способны угробить любого воспитуемого» – как отмечал А.С. Макаренко.

После того как затрачены гигантские средства, система безопасности на публичных объектах неизбежно «захлебывается» по объективным причинам – из-за недостаточной пропускной способности, сбоя в работе аппаратуры, падения концентрации внимания наблюдателей и др. Например, всем памятен недавний взрыв в метро Санкт-Петербурга, где не сработали многочисленные контролеры и приборы обнаружения взрывчатых

устройств. В этот же день корреспондент П. Лобков, взяв в дорожные сумки крупные металлические предметы (кувалду, разводные ключи и т.д.), спустился в московский метрополитен и передвигался на поездах несколько часов, переходя через турникеты и переходы по различным станциям. Но, ни в одном случае сотрудники зон контроля и аппаратура бесконтактного досмотра не реагировали, хотя в этот день в московском метрополитене работали более тысячи инспекторов досмотра и все «рамки». Присмотритесь к статистике – ограничение несанкционированного доступа на объекты железнодорожного транспорта даже в крупных транспортных узлах не спасает от обилия «зайцев». Чем не показатель истинной эффективности системы?

Разумеется, следует заниматься вопросами профилактики террористических проявлений в общественном транспорте, но только не за счет собственно транспортной (транспортировочной!) составляющей. В этой области должны действовать исключительно правоохранительные органы, главная задача которых в данном случае состоит в своевременном выявлении лиц, готовящих террористические акты либо способствующих их реализации, используя входящие в их компетенцию методы оперативно-розыскной деятельности. Но со стороны представителей МВД, ФСБ и других силовых структур постоянно поступают предложения о дальнейшем расширении системы обеспечения ТБ – одобряется широкое участие гражданских организаций в предупреждении преступлений, которые, с точки зрения выявления и профилактики, относятся к наивысшей категории сложности. Кроме того, судя по изменениям нормативно-правовой базы ТБ, транспортники обязаны заниматься этим «профессионально» и, конечно же, за свой счет. Следует значительный отрыв материальных, финансовых и людских ресурсов из производственной сферы, более весомой с точки зрения сохранения жизни и здоровья людей, обеспечения безопасности дорожного движения, мореплавания, полетов, охраны окружающей среды и т.п.

Дело не только в недостаточном финансировании системы защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Дефекты системы ТБ проистекают из ущербной идеологии данного процесса, не имеющей удовлетворительного научного обоснования. Экстенсивное разрастание этой системы приводит к тому, что разработчики, эксперты и координаторы соответствующих мероприятий, предусмотренных федеральным либо региональными программами, стремятся решать под «сенью» ТБ лишь те проблемы, которые отвечают их потребностям и позволяют увеличить поступление к ним кадровых, материально-технических ресурсов, а также укрепить собственный административно-правовой статус. Например, практически на всех пассажирских транспортных терминалах Вы обязательно встретитесь с группами досмотра, работу которых сопровождают сотрудники ведомственной охраны, полиции, частных охранных предприятий и даже казачьих формирований.

Ведь в конечном итоге именно стагнация экономики России сдерживает способность страны оказывать взвешанное управляющее воздействие на транспортные процессы и обеспечение устойчивого функционирования соответствующей инфраструктуры, финансирование которой в настоящее время представляет собой сложнейшую проблему вследствие относительно низкой рентабельности, длительного периода окупаемости, неопределенности объемов развития различных видов транспорта, неустойчивости цен на топливо, эксплуатационные материалы и т.д. Ни одна страна в мире не позволяет себе подобной гипертрофии структуры ТБ за исключением весьма локализованных систем (например, как в некоторых городах Синьцзянь-Уйгурского автономного района Китая, в населенных пунктах Гондураса и т.п.), где уровень угроз совершения АНВ намного выше, чем в России.

Сомнительно установившееся стремление автономизировать техническое исполнение систем ТБ в связи «с особым характером террористическими угроз». В действительности технические средства наблюдения, контроля доступа и досмотра успешно используются в течение десятилетий и, по сути, являются универсальными. Однако в настоящее время формируется «особая» нормативная база, определяющая такие частности, как, например, специфические требования к средствам видеофиксации, которые должны обеспечивать «качество идентификационных исследований». Причем их применение допускается лишь «после сертификации органами МВД» и т.п. Вместе с тем, подобные процедуры – давно устоявшийся алгоритм, имеющий достаточную правовую основу в ФЗ «О техническом регулировании» и в других нормативных актах.

Полагаю, что в сфере ТБ настала пора приступить к всемерному сокращению бюрократических процедур и, прежде всего, множественных согласований, передав рассматриваемые функции от «гражданских» структур правоохранительным органам. Ведь задачи, отраженные в ФЗ «О транспортной безопасности» вполне решаются на основе положений ФЗ «О противодействии терроризму», «О безопасности», «О полиции», «О Федеральной службе безопасности», «О войсках национальной гвардии РФ. Кроме того, следует отказаться от повсеместного формирования неких «подразделения ТБ» в хозяйствующих субъектах, к обязательным качествам сотрудников которых отнесены «интеллектуальное развитие, способность к логическим суждениям и умозаключениям, к четкому изложению информации в устной и письменной формах; эмоциональная устойчивость, уравновешенность, самоконтроль поведения и внешних проявлений эмоций» и многие другие доблести, свойственные только идеальным образцам офицеров спецподразделений силовых ведомств.

А что же «силовики»? Пока в ФЗ «О транспортной безопасности» нет даже намек на участие национальной гвардии в решении этих проблем, зато более 30 раз упоминается необходимость согласования тех или иных

решений и действий с ФСБ и ОВД. Но согласно ст. 2 ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», а также в соответствии с ФЗ «Об оружии» государственный контроль в области оборота оружия, выдача лицензий на его приобретение и хранение; контроль работы ЧОП и подразделений ведомственной охраны; проверки данных учреждений на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств, и многие другие задачи должны решаться подразделениями национальной гвардии, а не полицией. В отличие от полиции, ФСБ, МЧС и национальной гвардии, пребывающих в состоянии «ожидания вероятных эксцессов», сотрудникам предприятий транспортного комплекса приходится постоянно заниматься производственной деятельностью, выполняя параллельно огромное количество предписаний по вопросам обеспечения безопасности перевозок, соблюдению экологических требований, а также охране собственности и транспортируемых грузов. Именно это, прежде всего, обеспечивает укрепление безопасности и обороноспособности нашей страны, сохранение жизни и здоровья населения не меньше, чем «всесторонняя» борьба с терроризмом силами дилетантов. Только при условии развития экономики Россия получает увеличение налоговой базы и возможности для профессионального и эффективного решения вопросов обеспечения антитеррористической защиты социально значимых объектов. А простое множество законов и подзаконных актов в сфере ТБ само по себе не может признаваться неким объективным индикатором совершенства системы безопасности. Однако до сих пор необходимые в данном случае научно-исследовательские работы не финансируются, нет универсальных методик оценки проявлений факторов транспортной безопасности.

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

ОПТИМИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В КУРОРТНЫХ МЕСТНОСТЯХ

Развитие Республики Крым (далее – РК) как полноправного субъекта Российской Федерации сопровождается реформированием всех сторон общественной жизни, в том числе и сферы обеспечения безопасности человека, общества и государства.

Крым – уникальный регион Российской Федерации, в котором соединен мощный природно-климатический и историко-культурный потенциал,

являющийся основой для развития курортно-туристской сферы. Выгодное географическое положение полуострова, разнообразный ландшафт, благоприятный климат, природные богатства (Черное и Азовское моря, водные, лесные ресурсы), богатое историко-культурное наследие (общее количество архитектурно-исторических и культурных памятников в Крыму составляет около 11500 объектов), имеющийся рекреационный потенциал (минеральные воды, лечебные грязи и др. полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных), исторический опыт определяют основные направления развития туризма на Крымском полуострове¹.

При этом Стратегией социально-экономического развития РК до 2030 г. определено, что лечебно-оздоровительный и туристский комплекс определяется как один из ключевых в экономике Республики².

В свою очередь обеспечение безопасности туристов отнесено данной программой к приоритетам деятельности соответствующих органов власти.

Основным субъектом охраны общественного порядка в Крыму выступают подразделения МВД России по РК.

Так, в 2017 г. оперативная обстановка в регионе характеризовалась уменьшением, по сравнению с 2016 г., количества зарегистрированных преступлений (-8,6%; 21711), в т.ч. тяжких и особо тяжких (-2,8%; 4608). Снизилось количество зарегистрированных убийств (-17,6%, 84), фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (-19,6%; 185), разбоев (-3,9%; 122), грабежей (-17,8%; 671), краж (-23,0%; 9632), в т.ч. с проникновением из квартир (-30,5%; 1215), краж транспортных средств (-25,7%; 272), краж мобильных телефонов (-31,0%; 2275). В то же время увеличилось количество зарегистрированных фактов мошенничеств (+11,0%; 1851), неправомерного завладения транспортными средствами (+3,3%; 216). В общественных местах совершено 8298 (38,2%; 2016 – 9802; -15,3%) преступлений, в т.ч. на улицах – 5759 (26,5%; 2016 – 6420; -10,3%). Основную часть преступлений, совершенных на улицах, составили кражи (2370; 41,2%)³.

Характеризуя состояние уличной преступности в 2015-2017 гг. необходимо отметить высокий удельный вес преступлений совершенных на улицах и иных общественных местах наблюдается в городах Симферополе (52,6%), Керчи (49,9%), Ялте (43,2%), Евпатории (44,5%), Феодосии

¹ Постановление Совета министров Республики Крым от 29 декабря 2016 г. № 650 «Об утверждении Государственной программы развития курортов и туризма в Республике Крым на 2017 - 2020 годы». – URL:<http://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2018/strategy/gosprog/utv/19.pdf>

² О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года: Закон Республики Крым от 28 декабря 2016 г. URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

³ Информационно-аналитическая справка о состоянии преступности и основных результатах оперативно-служебной деятельности МВД по Республике Крым в январе-декабре 2017 года. – URL:http://82.xn--b1aew.xn--plai/Dejatelnost/Rezultati_dejatelnosti/2017.

(49,3%). Наибольшее количество грабежей на улицах совершено на территории обслуживания УМВД России по г. Симферополю, УМВД России по г. Керчи, ОМВД России по г. Феодосии, ОМВД России по г. Евпатории.

Анализ результатов и практики деятельности подразделений полиции Крыма по охране общественного порядка и противодействия правонарушениям в Республике Крым в целом и в период курортного сезона позволяют к факторам, влияющим на организацию их деятельности, относить такие группы обстоятельств:

1) *географические*: привлекательное для отдыха месторасположение курортов, наличие различных видов туризма на относительно небольшой территории (горный, морской, подводный, оздоровительный); сосредоточение курортов в определенных населенных пунктах с развитой туристкой инфраструктурой;

2) *экономические*: длительное непропорциональное развитие традиционных курортов (г. Ялта, г. Евпатория, г. Судак) и иных местностей, имеющих значительный курортный потенциал (г. Феодосии, г. Керчи, Восточного Крыма); интенсификация развития экономики Крыма в последние четыре года, обусловленная присоединением к России, большая доля частного капитала в структуре сферы туристских услуг, не имеющего возможностей для существенного улучшения качества их предоставления; диспропорция между официальным и реальным уровнем безработицы, неразвитость сфер с высоким уровнем занятости (легкой и тяжелой промышленности, крупных животноводческих производств, агротехнических комплексов);

3) *демографические*: высокая сезонность миграции и концентрация лиц, пребывающих в РК на отдых в курортный период, наличие условий для анонимности пребывания граждан в летний период (например, нерегистрируемое проживание в частном секторе, «дикий» туризм);

4) *социально-политические*: специфика становления Крыма в составе России, обусловленная переходным периодом; реформирование системы государственных органов и органов местного самоуправления; транспортная, энергетическая обособленность; необходимость приведения правового поля Крыма к российским стандартам.

Считаем, что для полиции в период курортного сезона актуализируются такие задачи: создание и поддержание условий для безопасного отдыха российских и иностранных туристов в общественных и иных местах; эффективное использование приданных и дополнительных сил, привлекаемых для охраны общественного порядка и борьбы с правонарушениями; усиление контроля за миграционной обстановкой, оборотом оружия, наркотиков, археологических и культурных ценностей; активизация предупреждения и пресечения правонарушений, типичных в период курортного сезона (совершаемых в общественных местах, мошенничества, краж личного имущества граждан, сбыт наркотиков, нарушение порядка предоставления услуг отдыхающим); налаживание взаимодействия между ОВД и местными органами

государственной власти и органами местного самоуправления, общественностью в сфере содействия в выполнении задач полиции, профилактики терроризма, краж имущества граждан, антиалкогольной и антинаркотической пропаганде, др.

Выполнение этих задач требует от ОВД и иных правоохранительных структур полуострова совершенствования форм и методов охраны общественного порядка и противодействия правонарушениям.

Вопросы охраны общественного порядка в курортных местностях раскрыты в научных работах С.Н. Алфёрова, М.М. Бабаева, С.Ю. Волкова, В.В. Денисенка, А.О. Дрозд, И.А. Закаляпиной, А.Н. Игнатова, А.А. Кашкарова, Е.В. Киричка, Р.Н. Кучмезова, С.Я. Лебедева О.Ю. Мелехина, Н.П. Мышляева, Р.В. Полтарыгина, Л.И. Поспелова, В.Н. Прокопенка, А.С. Прудникова, Ф.С. Разаренова, А.Н. Шитова и др. Ими разработаны концептуальные основы противодействия преступности и административной деликтности, методология криминологического анализа, учитывающие региональную специфику, раскрыты особенности деятельности отдельных подразделений полиции в курортных зонах и др. Однако, совершенствование организации охраны общественного порядка в населенных пунктах с развитой туристической инфраструктурой в РК комплексно не исследовались, либо раскрывались в рамках более широкой проблематики.

Целью данной публикации является формулирование предложений, направленных на совершенствование охраны общественного порядка в населённых пунктах с развитой туристской инфраструктурой (на материалах РК).

Для достижения указанной цели предполагается выделить основные проблемы, решение которых требует совершенствования форм и методов охраны общественного порядка в курортных местностях, и на основе такого анализа, предложить предложения для совершенствования деятельности ОВД в РК.

Источниками информации о проблемах, возникающих в сфере охраны общественного порядка в РК, являются: положения нормативных правовых актов как федерального, так и субъектового и местного уровней; данные официальной статистики о деятельности субъектов правоохраны в Крыму, в том числе и отчетов руководителей; научные и иные публикации, касающиеся вопроса; результаты опросов практических сотрудников полиции и др.¹

¹ О результатах оперативно-служебной деятельности ГУ МВД России по Ростовской области за 2013 год: информационно-аналитическая записка. – ГУ МВД России по Ростовской области, 2014, 30 с. – URL: https://61.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site62/folder_page/007/191/062.pdf. Информационно-аналитическая записка о результатах деятельности полиции ГУ МВД России по Краснодарскому краю в 2016 году. – URL: <https://23.мвд.рф/action/отчеты-должностных-лиц/item/9462643>.

Изучение значительного массива данных позволяет выделить две группы проблем, возникающих на различных уровнях организации деятельности ОВД.

Первая опосредована необходимостью улучшения организации, правового, ресурсного, информационного и материально-технического обеспечения деятельности полиции курортных зон в целом (общие проблемы). Вторая – непосредственно связана с деятельностью подразделений МВД по РК.

Так, к первой группе проблем мы относим: необходимость совершенствования ведомственного, субъектового и локального правового регулирования деятельности полиции курортных регионов, основанного на учете имеющегося позитивного опыта; усиление воздействия на наиболее распространённые в курортных местностях правонарушения при одновременном обеспечении стабильности оперативной обстановки в иных населенных пунктах; широкое использование возможностей Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»; совершенствование взаимодействия между ОВД и иными субъектами системы охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также институтами гражданского общества; дальнейшее развитие информационно-телекоммуникационных средств реагирования на правонарушения и чрезвычайные ситуации в населенных курортных пунктах; повышения профессионализма сотрудников ОВД, несущих службу в курортной местности, а также, входящих в состав дополнительных и приданных сил; развитие научно-методического, аналитического обеспечения организации функционирования ОВД в курортных зонах.

В качестве проблем, составляющих основу *второй группы*, можно выделить: совершенствование реагирования на правонарушения лиц, временно или транзитно пребывающих на территории Крыма, в том числе граждан сопредельного с регионом государства; профилактика правонарушений в отношении иностранцев; повышение эффективности воздействия на «очаговость» преступлений и правонарушений в местах отдыха граждан и объектах туристкой инфраструктуры; ускорение процессов внедрения АПК «Безопасный город»; пресечение распространения идеологии экстремизма, в первую очередь среди несовершеннолетних и молодежи; предупреждение распространения наркотиков и иных психоактивных веществ; уменьшение числа правонарушений, совершённых лицами, находящимися в состоянии опьянения, в местах массового отдыха, на объектах транспорта, культурного досуга; снижение виктимологических рисков; обеспечение безопасности перевозок организованных групп отдыхающих; задействование возможностей сил общественности для обеспечения правопорядка летний

период; уточнение статуса ОВД курортных населенных пунктов в соответствии с особенностями их функционирования; использование средств массовой коммуникации как эффективного пропагандистского ресурса.

Решение обозначенных «общих» и «специфических» проблем, на наш взгляд, невозможно без консолидации усилий местных органов власти и органов внутренних дел, учета региональных особенностей, имеющегося российского и крымского опыта, наличия людских, материально-технических, финансовых и иных ресурсов.

С целью оптимизации организации деятельности полиции Крыма, по нашему мнению, целесообразно:

- при расстановке сил и средств, используемых в комплексных формах охраны общественного порядка (единая дислокация, зона охраны общественного порядка, патрульный участок и др.), учитывать реальное и прогнозируемое состояние оперативной обстановки;

- применять временные целевые структуры, продемонстрировавшие свою эффективность в курортных местностях, такие как: мобильный пункт полиции, пункт приема граждан участковыми уполномоченными полиции в местах регулярного скопления граждан, патрульный участок и др.;

- расширить арсенал комплексных профилактических мероприятий и специальных целевых операций, направленных на отработку наиболее деликтоопасных сфер курортов, оздоровление оперативной обстановки в общественных местах, проверку состояния криминогенной и антитеррористической защищенности объектов туристской инфраструктуры (например, мест массового отдыха и досуга граждан, где возможно потребление и распространение наркотиков, потенциальных потребителей наркотиков, документированию сбыта наркотических средств, психотропных веществ, новый потенциально опасных психоактивных веществ растительного и синтетического происхождения, с использованием телекоммуникационных средств и др.);

- проводить общие и целевые (по аудитории, видам правонарушений, местностям) пропагандистские акции, целью которых является профилактика виктимологических рисков во время курортного сезона;

- создать систему делового партнерства с туристическими агентствами, в том числе и предоставляющими услуги иностранным гражданам и их группам;

- разработать методику дальнейшего внедрения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» на территории конкретных муниципальных образований в курортной местности, в том числе и систем

видеонаблюдения, мониторинга и экстренной связи, а также единой системы оповещения населения о чрезвычайных ситуаций¹.

– при разработке положений об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа МВД России в курортной местности учитывать особенности: территории обслуживания конкретного подразделения полиции; наличия у руководителей таких ОВД полномочий по управлению приданными силами и средствами, материально-технического обеспечения и финансирования оперативно-служебной деятельности ОВД в этот период и др²;

– при разработке правоохранительных региональных и местных программ в курортных зонах использовать риск-ориентированный подход, криминологический анализ и моделирование, метод проектов, анализ общественного и экспертного мнения;

– совершенствовать подготовку лиц, впервые принимаемых на службу в подразделения полиции, обслуживающими курортные местности, повышающими квалификацию, проходящими переподготовку в образовательных организациях МВД России, прибывающими в качестве при данных сил, учитывая при этом особенности организации их деятельности;

– активизировать научные исследования проблем организации деятельности ОВД в курортной местности в целом и конкретного региона в частности, в том числе и выполняемые по заказу территориальных органов внутренних дел.

Подытоживая, можно сделать вывод о том, что оптимизация деятельности полиции в курортной местности предусматривает разработку и внедрения комплекса организационных, правовых, финансовых, практических и других мероприятий, инициатором которых выступает соответствующий территориальный ОВД субъекта Российской Федерации.

Их реализация требует консолидации усилий органов внутренних дел с государственными органами и органами местного самоуправления, представителями туристского бизнеса, средствами массовой информации и общественностью.

¹ О некоторых вопросах реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»: Распоряжение Главы Республики Крым от 26 декабря 2014 г. №326-пр. – URL:<http://mchs.rk.gov.ru/file/326.pdf>. План основных организационных мероприятий по построению аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» в Республике Крым: Совет Министров РК, 2015. – URL:http://mchs.rk.gov.ru/file/plan_meropriyatiy_po_sozdaniyu_apk_laquobezopasniy_gorodraquo.pdf.

² Приказ МВД РФ от 01 сентября 2017 г. № 690 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

Добриян Сергей Васильевич,
начальник кафедры административной деятельности ОВД
факультета милиции учреждения образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»,
кандидат юридических наук, доцент;
Федчук Иван Леонтьевич,
заместитель начальника кафедры административной
деятельности ОВД
факультета милиции учреждения образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»,
кандидат юридических наук, доцент

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ НЕГАТИВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ЯВЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

С незапамятных времен в человеческом обществе существуют проблемы весьма щепетильного характера, нередко прямо связанные с реализацией прав и свобод человека, достаточно жестко контролируемые социальными нормами в их правовом, моральном, эстетическом, религиозном и иных воплощениях. Речь идет о негативных социальных явлениях. В цивилизации людей так сложилось, что каждый человек и общество в целом оценивают те или иные формы поведения отдельных личностей и групп индивидов, даже целых наций, парными категориями – норма и отклонение.

В научной литературе такие формы поведения людей, которые не отвечают предписаниям социальных норм, тем самым трансформируясь в негативные социальные явления, именуются по-разному: отклоняющееся, девиантное, антисоциальное, делинквентное, аддиктивное, патологическое и др. А формами реализации и развития негативных социальных явлений принято считать разновидности отклоняющегося поведения людей в их состоянии, структуре, уровне, географии и динамике.

В ходе анализа противоправного поведения прослеживается его непосредственное соотношение с негативными социальными явлениями, что вынуждает науку криминологию изучать наряду с явлениями, образующими ее предмет, еще и явления предкриминального социального характера. Среди которых, в первую очередь следует назвать пьянство и алкоголизм, наркоманию и проституцию. К числу таких социальных явлений следует также отнести бродяжничество и попрошайничество, иное аморальное поведение.

Некоторые авторы, в частности В.Д. Плахов считает, что: «с преступностью имеет прямую связь аддиктивное поведение – негативные отклонения поведения, связанные с несоразмерно развитым пристрастием к чему-либо и отсутствием у личности способности к самоконтролю, самообладанию (например, пристрастие к азартным играм, фанатизм, получившая

большое развитие в последнее время компьютерная аддикция и некоторые другие формы деструктивного поведения»¹.

Однако, как указывает В.Д. Малков, «первостепенное значение среди негативных социальных явлений криминология придает именно пьянству и алкоголизму, наркомании и проституции, поскольку эти явления во многом обуславливают последующее преступное поведение, способствуют совершению различных преступлений и представляют в силу этого серьезную опасность для общества и отдельных граждан. Поэтому криминология рассматривает пьянство, алкоголизм, наркоманию, проституцию в качестве сопутствующих преступности негативных явлений, условий, способствующих совершению преступлений»².

Безусловно, термины «пьянство» и «алкоголизм» отличаются друг от друга. Не вдаваясь глубоко в медицинский и социальный критерии пьянства и алкоголизма, рассмотрим общие признаки, по которым данные понятия различаются.

Алкоголизм – это «заболевание с прогрессирующим течением, которое возникает на основе неумеренного употребления спиртного и проявляется характерными психическими и неврологическими расстройствами, поражением внутренних органов, а также сопровождается нарушениями различных социальных функций больного»³. Пьянством же является неумеренное употребление алкогольных напитков, не приводящее к признакам алкоголизма. Исходя из этого, при алкоголизме преимущественно применяются меры медицинского характера, а пьянство – это проблема в большей степени социальная, требующая не медицинского, а общественного и педагогического воздействия. В то же время социальные корни пьянства и алкоголизма совпадают.

На бытовом уровне, в публицистических и юридических источниках суждения о наркомании и наркотизме зачастую считаются тождественными. Так в Законе РБ «О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах» наркомания названа заболеванием, обусловленным психическим или физическим пристрастием к наркотическим средствам, психотропным веществам. Аналогичное определение можно встретить и в медицинской литературе. Многие специалисты предпочитают использовать термин «наркотизм». Например, Э.Г. Гасанов пишет, что: «наркотизм это негативное социальное явление, выражающееся в заболеваемости наркоманией и совокупности противоправных деяний, связанных с

¹ Плахов, В. Д. Социальные нормы и девиантное поведение / В.Д. Плахов // Юридическая мысль. – 2002. – № 2 (8). – С. 103.

² Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. – С. 499.

³ Легенченко, Н. А. Криминологическая характеристика негативных социальных явлений, связанных с преступностью: монография / Н.А. Легенченко. – Минск : РИП «Анонс», 2000. – С.11.

наркотиками»¹. Такой подход позволяет в качестве негативного последствия наркотизма рассматривать наркоманию, но не уточняет проявление наркотизма как заболевания. Автор подчеркнул, что опасным проявлением наркотизма является преступление, связанное с наркотиками.

В свою очередь Булатов Р.М. и Шеслер А.В. фиксируют как аргумент то, что: «наркомания – явление медицинское и представляет собой одно из последствий наркотизма как социального явления, которое содержит совокупность актов незаконного потребления и распространения наркотических средств»². В таком определении нет указания на антисоциальный характер наркотизма.

Таким образом, представляется логичной позиция тех авторов, которые считают, что термин «наркотизм» введен в научный оборот не случайно, а для отличия данного социального явления от медицинского. Исходя из такого подхода можно утверждать, что наркотизмом является анти-социальное проявление воли человека, которое проявляется в противоправном потреблении наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, либо в их обороте, влекущем негативные медицинские, социальные и правовые последствия.

Взаимная связь наркотизма и преступности проявляется:

1) в том, что значительную часть преступлений, связанных с наркотизмом, образуют действия по незаконному обороту наркотиков и их аналогов, что выступает опаснейшим поражающим фактором и питает субъективную среду наркомании;

2) большую долю преступных проявлений совершают субъекты, испытывающие наркотическое опьянение или стремящиеся любым путем получить наркотики либо материальные средства для их приобретения;

3) нелегальное обращение наркотиков, как вид криминального предпринимательства, образует материальную базу для обоснования и развития организованной преступности.

Проституция как одно из негативных общественных явлений существовала всегда, на всех этапах развития человечества, вплоть до сегодняшнего дня. Термин «проституция» имеет латинское происхождение и означает «выставлять для разврата, бесчестить». В литературе имеется большое количество определений проституции. Так, в словарях проституция опреде-

¹ Гасанов, Э. Г. Наркотизм: тенденции и меры преодоления. На материалах Азербайджанской Республики / Э.Г. Гасанов. – М. : ЮрИнфоР, 1997. – С. 25–26.

² Булатов, Р. М. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств : учеб. пособие / Р.М. Булатов, А.В. Шеслер. – Казань : РИЦ «Школа», 1999. – С. 3.

ляется как «продажа своего тела с целью добыть средства к существованию»¹. С.И. Голод определяет проституцию как вступление за плату в случайные, внебрачные сексуальные отношения, не основанные на личной симпатии, влечении². М.Е. Труфанов, в свою очередь, утверждает, что: «проституция это основанное на корыстном мотиве оказание сексуальных услуг»³.

Из сказанного следует, что проституция – это негативное социальное явление, заключающееся в систематическом вступлении в половую связь или совершении иных сексуальных действий с целью получения материального вознаграждения. В Республике Беларусь за занятие проституцией предусмотрена административная ответственность. Устанавливая административную ответственность за проституцию, законодатель не определяет содержание соответствующих противоправных действий, образующих в своей совокупности диспозицию комментируемого состава, определяя его только как занятие проституцией. Основными признаками проституции являются систематическое вступление в половую связь по предварительной договоренности о размере и виде платы за оказанные услуги.

По мнению современных исследователей, проституция сама по себе является самостоятельным негативным социальным явлением и выступает первопричиной для значительного количества социально-неприемлемых актов человеческого поведения. Среди которых:

девиация поведения личности, стремящиеся к преступному поведению;
смертность среди населения, основанная на заболевании алкоголизмом, наркоманией;

высокий уровень распространения венерических заболеваний и ВИЧ-инфекции;

разрушение социальных критериев семьи и брака;

снижение престижа легальной трудовой деятельности и высокого уровня образования;

незаконная миграция и нарушение порядка пребывания в стране иностранных граждан и лиц без гражданства.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать понятие негативных социальных (антисоциальных) явлений, связанных с преступностью, как совокупности индивидуального и группового, включая массовое поведение людей, действия которых нарушают социальные нормы, принятые к исполнению в конкретное время и на определенной территории, и способствуют совершению преступлений.

¹ Юридический словарь: 8250 терминов / под ред. А.Н.Азрилияна. – 2-е изд. – М.: Ин-т новой экономики, 2009. – С. 813.

² Голод, С. И. Проституция в контексте изменения половой морали / С.И. Голод // Социологические исследования. – 1988. – № 2. – С. 65.

³ См.: Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / М. В. Костенников [и др.]; под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 422..

Пашкеев Михаил Александрович,
заместитель начальника кафедры
гражданского и трудового права учреждения образования
Академии МВД Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ФИЗИЧЕСКОМУ ИЛИ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЛИЦУ НЕЗАКОННЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ОРГАНА, ВЕДУЩЕГО АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Главой 13-1 ПИКоАП, которая была введена Законом Республики Беларусь от 12.07.2013 № 64-З, предусмотрены правила возмещения вреда, причиненного физическому или юридическому лицу незаконными действиями суда, органа, ведущего административный процесс, что в современном обществе является весьма актуальным. Как таковой, вред, причинённый в натуральном виде порой невозможно возместить если вещи (предметы) испорчены и их восстановление невозможно, то юридическая ответственность предполагает возмещение убытка.

Часто кроме понятия «вред» в литературных источниках и нормативных правовых актах присутствуют и другие: «убытки» и «ущерб», категории, свойственные, по существу, всем отраслям права. При определении этих понятий каждый из исследователей дает свою правовую их регламентацию.

При характеристике рассматриваемых категорий и соотношении их понятий общепризнанным считается определение вреда. Подлежащий возмещению вред понимается как уничтожение или умаление охраняемого законом личного или имущественного блага»¹.

Путем возмещения убытков наиболее часто осуществляется защита охраняемых законом прав и интересов физических и юридических лиц. Именно в возмещении убытков выражаются материальные интересы потерпевших, удовлетворяемые через денежную компенсацию причиненных расходов. Следовательно, причиненные убытки следует понимать как денежную оценку ущерба, причиненного неисправным должником (деликвентом). Наличие вреда – одно из оснований гражданской ответственности. Вред возможен как имущественный, так и неимущественный.

Претензию по возмещению ущерба могут представить субъекты в отношении которых дела об административных правонарушениях прекращены на основании п. 1, 2, 5, 6, 9 и 10 ч. 1, п. 1, 2, 7 и 8 ч. 2 ст. 9.6 ПИКоАП. При возникновении смерти физических лиц, являющихся участниками дел

¹ Гражданско-правовая ответственность и ее реализация в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь : учебное пособие Д. А. Колбасин [и др.] / под общ. ред. Д. А. Колбасина ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2017. – С. 22

об административных правонарушениях, которые были прекращены по вышеуказанным основаниям право на возмещение вреда переходит к законным наследникам.

На сегодняшний день порядок компенсирования субъекту хозяйственной деятельности ущерба, причиненного противоправными действиями государственного органа или его должностного лица определен специальным Положением, которое было утверждено Верховным Советом еще в 1993 году. Отдельные нормы, посвященные разрешению обозначенных вопросов, содержатся в некоторых других актах законодательства с учетом их отраслевой специфики. В частности статьи 34 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» установлено, что вред, причиненный гражданину или организации в результате незаконных действий (бездействия) органов внутренних дел (их сотрудников), подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; при нарушении сотрудником органов внутренних дел прав и законных интересов граждан или организаций, если его действия (бездействие) признаны в установленном порядке незаконными, соответствующий орган внутренних дел обязан принять меры к их восстановлению и по требованию гражданина или организации публично принести извинения. Право граждан и юридических лиц на возмещение вреда гарантировано на конституционном уровне. Общая гарантия права на возмещение вреда независимо от того, кем причинен вред установлена статьи 60 Конституции, а конституционная гарантия получила свое развитие в нормах статьи 933 Гражданского кодекса. В статье 15 Гражданского кодекса закреплено правило, согласно которому ущерб, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, их должностных лиц, а также чиновниками органов местного самоуправления, даже путем принятия, противоречащего закону властного решения, должен быть возмещен Республикой Беларусь.

Таким образом, в случае причинения вреда при обстоятельствах, указанных в данной статье, обязанность по его возмещению возлагается на государство или соответствующую территориальную администрацию, т. е. здесь идет речь об ответственности государства. В настоящее время условия ответственности государства и особый порядок возмещения такого вреда определяются статьями 938 – 939 Гражданского кодекса, согласно тексту которых: «Вред возмещается из казны Республики Беларусь либо казны административно-территориальной единицы». Соответственно статье 939 ущерб, полученный гражданами при наложении на них таких административных взысканий как административный арест, исправительные работы, должен быть возмещен из бюджета государства, а иных случаях, указанных в законодательстве, из бюджета административно-территориального образования.

В силу того, что деликтная ответственность основана на принципе неправомерного (противоправного) характера действий причинителя вреда, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрено возмещение вреда, причиненного правомерными действиями, в статье 938 Гражданского кодекса изложен перечень противоправных действий государственных органов, их должностных лиц, которые могут послужить основанием для наступления ответственности государства: любые незаконные действия (бездействие) в области властно-административного управления за исключением действий, указанных в п. 1 статьи 939 Гражданского кодекса, в том числе издание не соответствующего законодательству нормативного или правоприменительного акта государственного органа. Акты государственного органа, иные действия (бездействие), в том числе должностных лиц этих органов, которыми гражданину или юридическому лицу причинен вред, должны быть противоправными с позиции той отрасли права, нормами которой осуществляется их регулирование. Особенностью возмещения вреда по статье 938 Гражданского кодекса является то обстоятельство, что акты органов публичной власти (нормативные и правоприменительные), иные действия этих органов и их должностных лиц в области властно-административного управления предполагаются законными. Более того, возмещение ущерба, нанесенного государственным органом и его должностным лицом, требует предварительного признания в установленном порядке оспариваемых действий или решения незаконными. Следует отметить, что в настоящее время в гражданском процессуальном и хозяйственном процессуальном законодательстве реализуется единый подход к распределению бремени доказывания при рассмотрении судами требований о признании недействительными актов государственных органов и об обжаловании действий (бездействия) органа, должностного лица. Однако следует иметь в виду, что в качестве общего условия привлечения к ответственности за причинение вреда выступает вина лиц, совершивших незаконные действия, принявших незаконный акт власти, если иное не предусмотрено законом (п. 2 статьи 933 Гражданского кодекса). «Вина соответствующих лиц, особенно когда незаконный акт власти принят коллегиальным органом, понимается достаточно широко, так как сама по себе незаконность акта власти презюмирует вину тех лиц, которые приняли такой акт, совершили незаконные действия. Следовательно, правовое положение субъектов, наделенных правами по осуществлению государственно-властных полномочий, влечет фактически переложение на них бремени доказывания не только законности действий (бездействия), но и их невиновности»¹. При этом причиненный актом власти вред может быть результатом незаконных действий не

¹ Гражданско-правовая ответственность и ее реализация в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь : учебное пособие Д. А. Колбасин [и др.] / под общ. ред. Д. А. Колбасина ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2017. – С. 69-70

единственного органа либо должностного лица, что влечет еще одну проблему: потребуется определение невинности каждого из них. Применительно к статье 938 Гражданского кодекса причинителями вреда могут быть органы государственной власти, которые осуществляют функции по противодействию преступности, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности согласно законодательно определенным для них задачам. Основную специфику в данном случае образует вопрос, согласно которому эти властные органы имеют полномочия для воздействия на лиц, не подчиненных им в порядке подчиненности, а неблагоприятные результаты реализации их полномочий обладают властно-административным характером.

К актам органов внутренних дел относятся самые разные властные предписания, принимаемые в сфере административного управления: постановления, приказы, распоряжения, указания и любые другие документы.

Обжалование действий (бездействия) органов внутренних дел, их сотрудников может осуществляться в судебном и несудебном (административном) порядке. Так, например, согласно статьи 7.2. ПИКПА действия и решения должностного лица органа, ведущего административный процесс, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий государственный орган, прокурору или суд. Административное задержание физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, может быть обжаловано только прокурору или в районный (городской) суд.

Следует учитывать, что в силу ст. 60 Конституции Республики Беларусь обжалование действий (бездействия) в несудебном порядке не лишает права граждан на обращение в суд в случае несогласия с принятым решением. В соответствии с правилами § 6 гл. 29 ГПК граждане вправе обжаловать в суд неправомерные действия (бездействие) органов внутренних дел и их сотрудников, которыми ущемлены их права, кроме случаев, когда для разрешения отдельных жалоб законодательством не установлен иной, несудебный, порядок обжалования. В суд могут быть обжалованы решения органа внутренних дел, их сотрудников, принятые по обращениям граждан (предложения, заявления, жалобы), на основании Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц», которые не подпадают под действие законодательства об административных процедурах.

Однако согласно ст. 940 ГК в случаях, когда в соответствии с ГК и иными актами законодательства причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Республики Беларусь, казны административно-территориальной единицы, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Следовательно, требования, вытекающие из ст. 938 ГК, могут быть предъявлены соответственно к

Министерству финансов Республики Беларусь и его территориальным органам, к которым относятся главные управления Министерства финансов Республики Беларусь по областям и Минску, удовлетворены за счет соответствующего бюджета.

В то же время в п. 3 ст. 125 ГК определено, что в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, от имени Республики Беларусь и административно-территориальных единиц по их специальному поручению могут выступать иные государственные органы, не упомянутые в настоящей статье, в том числе органы и подразделения органов внутренних дел, а также юридические лица и граждане.

Таким образом, если финансирование соответствующего органа внутренних дел, незаконные действия (бездействие) которого повлекли вред, осуществляется через казначейство за счет республиканского бюджета и при этом соответствующий орган (его начальник) является распорядителем средств, то надлежащим ответчиком по делу от казны Республики Беларусь будет признан этот орган внутренних дел. «Итак, специфика условий гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный государственными органами, в частности органами внутренних дел, их сотрудниками, обуславливается их публично-правовым статусом, что нашло выражение в норме ст. 938 ГК, предусматривающей ответственность государства. При этом требования о возмещении вреда должны корреспондироваться со следующими условиями гражданско-правовой ответственности: вред должен быть следствием неправомερных решений органа внутренних дел, незаконных виновных действий (бездействия) его сотрудников, а также причинной связи между неправомерными решениями, незаконными действиями (бездействием) и причиненным вредом»¹.

При прекращении дел об административных правонарушениях на основании п. 1, 2, 5, 6, 9 и 10 ч. 1, п. 1, 2, 7 и 8 ч. 2 ст. 9.6 ПИКоАП, орган, ведущий административно-процессуальные действия, должен:

- 1) извинится перед лицами, претерпевшими вредные последствия;
- 2) опровергнуть порочащую данных лиц информация, если она была опубликована в ходе административного процесса;
- 3) в течении десяти дней уведомить о незаконном решении администрацию места работы, службы, обучения лица, претерпевшего незаконно причиненные вредные последствия.

¹ Гражданско-правовая ответственность и ее реализация в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь : учебное пособие Д. А. Колбасин [и др.] / под общ. ред. Д. А. Колбасина ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2017. – С. 73

Чмырёв Сергей Николаевич,
профессор кафедры государственных и
гражданско-правовых дисциплин
Новороссийского филиала
Краснодарского университета МВД России
кандидат юридических наук, доцент;
Чмырёв Максим Сергеевич,
оперуполномоченный центра
по противодействию экстремизму ГУ МВД России
по Ставропольскому краю

ФОРМЫ, МЕТОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ЛИЧНЫМ СОСТАВОМ ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ЭКСТРЕМИЗМА

В условиях современного российского общества граждане получили возможность объединяться в различные общественные формирования, политические течения в зависимости от их убеждений, взглядов, культуры и нравственных принципов.

К сожалению, приходится констатировать, что некоторые объединения стоят на чуждых нашей идеологии позициях. Нередко всякого рода карьеристы и экстремисты, националистически настроенные элементы предпринимают попытки толкнуть людей на путь беззакония, анархии, дестабилизации обстановки, разжигания межнациональной вражды и розни, к нарушениям общественного порядка и к другим противоправным проявлениям, а также вовлечению сотрудников органов внутренних дел в политическую борьбу.

Эти явления требуют от воспитательных аппаратов системы МВД России, руководителей всех рангов поиска действенных форм и методов по организации работы с личным составом в современных условиях.

Основные принципы организации работы с личным составом на всех этапах развития органов внутренних дел остаются актуальными и неизменными и сегодня. К ним относятся: тесная связь с жизнью, конкретность и целеустремленность, оперативность и непрерывность, единство идеологической и организаторской деятельности и др. Эти принципы реализуются в органической связи, диалектическом единстве и обусловленности, являются основой наиболее действенных направлений, форм и методов влияния на сотрудников, однако в условиях демократизации они наполняются новым внутренним содержанием.

Одним из важнейших направлений деятельности руководителей является работа с кадрами. Практика подсказывает, что сегодня, как никогда, важно осуществлять тщательную и глубокую проверку лиц, принимаемых на службу в органы внутренних дел. Нельзя допустить проникновения в

ряды сотрудников участников экстремистских организаций. Тем более, что в современных условиях невозможно полностью исключить вероятность сознательного внедрения негативно настроенных элементов в систему органов внутренних дел для получения с их помощью необходимой информации. Сотрудники, замеченные в сотрудничестве с такими организациями, на наш взгляд, должны находиться под особым контролем должностных лиц и кадрово-воспитательного аппарата.

О принятых решениях, в профилактических целях, целесообразно подробно доводить до личного состава на служебных совещаниях и собраниях.

Артёменко Н.А., Тхаровская О.Ю. указывают, что «Требования времени настоятельно диктуют необходимость внести существенные изменения в работу с личным составом на первоначальном этапе – при их подготовке в учебных заведениях системы МВД России на местах»¹. Особый акцент следует сделать на проведение разъяснительной работы среди молодых сотрудников о необходимости точно и неукоснительно соблюдать требования законов, защищать конституционные права и свободы граждан, интересы общества и государства от противоправных посягательств.

Говоря о резервах в работе с кадрами, надо особо выделить организацию воспитательной работы с семьями сотрудников, посещение семей по месту жительства, проведение с ними разъяснительной работы о недопустимости участия в противоправных действиях экстремистски настроенных групп, о задачах, трудностях и специфике работы органов внутренних дел в современных условиях.

Кроме вышеперечисленных проблем, в работе с личным составом на первый план выдвигается деятельность воспитательных, кадровых аппаратов и руководителей по недопущению экстремистски настроенных группировок.

Поскольку речь идет о деятельности руководящего состава МВД России, ГУ МВД России, УВД МВД России и территориальных органов полиции по организации работы с личным составом по противодействию проявлений различных форм экстремизма, представляется необходимым рекомендовать постоянное изучение:

- реальных жизненных интересов, способностей, уровня сформированности профессионального мастерства, научного мировоззрения и нравственных качеств всех членов коллектива подразделения;

- реальных различий и противоречий между жизненными целями сотрудников и интересами, задачами оперативно-служебной и общественно-

¹ Артёменко Н.А., Тхаровская О.Ю. Факторы, влияющие на преподавание дисциплин у лиц, проходящих первоначальную подготовку сотрудников ОВД // Психология и педагогика современного образования: теория и практика Материалы II Международной научно-практической конференции. Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России. 2015. С. 89.

политической деятельности коллектива в целом (в целях своевременной нормализации этих различий и разрешения противоречий);

- реального общественного мнения сотрудников ОВД по проблемам распространения политического и религиозного экстремизма.

В целях изучения общественного мнения сотрудников ОВД по проблемам распространения политического и религиозного экстремизма в современном российском обществе и их отношения к этому явлению представляется целесообразным провести анкетирование среди сотрудников ОВД.

Анкета должна охватывать следующие вопросы:

- отношение сотрудников ОВД к проблеме политического и религиозного экстремизма в современном российском обществе;
- актуальность этой проблемы, по мнению сотрудников ОВД;
- мнение сотрудников ОВД о степени опасности этих проявлений;
- ранжирование, исходя из мнений сотрудников ОВД, различных форм политического и религиозного экстремизма по степени их опасности для общественного порядка и конституционного строя России;
- изучение степени поддержки (сочувствия) или не поддержки различных форм политического и религиозного экстремизма сотрудниками ОВД;
- изучение степени готовности сотрудников ОВД к протестным действиям в современных условиях;
- мнение сотрудников ОВД о причинах и условиях возникновения и распространения различных форм политического и религиозного экстремизма в российском обществе;
- изучение мнений сотрудников ОВД об их участии или готовности к участию в политической борьбе, а также их мотивации к этому;
- изучение мнений руководящего состава ОВД о наиболее эффективных формах и методах работы с подчиненными по противодействию проявлений различных форм политического и религиозного экстремизма и недопущению распространения их в милицеской среде.

Результаты анкетирования целесообразно использовать для разработки конкретных мероприятий воспитательной направленности, а также выработки управленческих решений по изучаемой проблеме.

Жога Е.Ю. указывает, что «важная роль в работе по противодействию различным формам экстремизма принадлежит лекционной пропаганде во время служебной подготовки»¹. Однако и здесь необходим творческий, дифференцированный подход, постоянный поиск новых путей и выявление дополнительных возможностей. На наш взгляд, не будет излишним включение в перечень изучаемых проблем вопросов, связанных с приобретением сотрудниками навыков и умений по ведению дискуссий с экстремистски настроенными элементами, особенно в ходе проведения крупномасштабных мероприятий по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

¹ Жога Е.Ю., Тхаровская О.Ю., Васенин А.Ю. Профилактика экстремизма и терроризма путем выявления содержащихся в аудио-, видео- и печатных материалах их признаков // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 1. С. 13.

Лампадова Светлана Сергеевна,
Начальник кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹, представляющая собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, указала что для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована. В этой связи в 2016 году указом Президента Российской Федерации² Федеральная миграционная служба была ликвидирована, уступив свои полномочия МВД России. Тем самым была сделана ставка на консолидацию усилий одного из наиболее многочисленных правоохранительных органов в направлении контроля за миграционными процессами. С этого момента выявление, пресечение и расследование административных правонарушений в сфере миграции становится общеполицейской задачей. Вместе с тем, для координации деятельности отдельных подразделений органов внутренних дел созданы специальные подразделения по вопросам миграции.

Вновь образованные подразделения обладают более широкими административно-юрисдикционными полномочиями. В дореформенный период миграционная служба имела право возбуждать дела об административных правонарушениях исключительно в сфере миграции. Сегодня административно-правовой статус сотрудников указанных подразделений характеризуется тем, что они обладают всей совокупностью прав и обязанностей сотрудника полиции. Применительно к административно-юрисдикционной деятельности это означает, что они имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частью 2 статьи 27.3, частью 4 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пунктом 11 части 1 статьи 12, пунктом 8 части 1

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131046/

² Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/

статьи 13, пунктом 5 части 2 статьи 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции»¹. Однако, на практике имеет место прежний подход к распределению полномочий и сотрудники подразделений по вопросам миграции в своей деятельности руководствуются узким пониманием прав, обязанностей и как следствие юрисдикционных полномочий. Сравнивая процессуальные полномочия прежней миграционной службы и ныне действующих подразделений по вопросам миграции, обращает на себя внимание то обстоятельство, что в ФМС России полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях обладали и государственные гражданские служащие. Учитывая, что доля таких служащих среди личного состава миграционных органов всегда была высока, такой подход следует признать адекватным и весьма эффективным.

Следует также отметить, что производство по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере перестали быть монополией специализированных подразделений органов внутренних дел. Составить административный протокол, по сути, имеет право любой сотрудник полиции, выявивший такое правонарушение.

Введенный законодателем альтернативный подход к возбуждению дела и осуществлению по нему производства, тем не менее, не влечет расширительного трактования правовой нормы о рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере миграции. Так, правом принимать решение по таким делам обладает ограниченный круг должностных лиц органов внутренних дел. К ним относятся: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители; старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции; руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители; руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители². Таким образом, решение вопроса о привлечении лица, нарушившего миграционное законодательство к ответственности является прерогативой руководящего звена органов внутренних дел, в первую очередь специализирующегося исключительно на вопросах миграции.

¹ См.: Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 23.3.

Отдельные проблемы производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции возникают в связи с требованием законодателя об обязательном установлении личности правонарушителя. На практике довольно распространены случаи, когда нарушивший законодательство Российской Федерации мигрант не имеет при себе документов и не обладает достаточным уровнем знания русского языка, чтобы сообщить о себе персональную информацию. Одним из способов разрешения данной ситуации является использование показаний свидетелей, которым известна личность иностранного гражданина, подлежащая установлению. Однако, если такой гражданин или его окружение желают умышленно сокрыть сведения об иностранце, то предоставляемого законодательством времени для установления личности правонарушителя и привлечения его к ответственности может быть не достаточно. Единственной эффективной мерой в данном случае является расширение возможностей Центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства за счет придания ему реального характера общероссийского межведомственного ресурса с полноценным интегрированным биометрическим контентом.

Серьезные трудности при производстве по делам об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами, возникают в процессе реализации их права выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика¹. Обязанность должностного лица организовать участие в административном процессе переводчика, тем не менее, не обеспечена наличием в штате органа внутренних дел такого специалиста. Привлечение на возмездной основе переводчиков сторонних организаций также не представляется возможным ввиду отсутствия достаточных средств по данной статье расходов. Отчасти, решить указанную проблему можно за счет введения в качестве квалификационного требования к отдельным должностям подразделения по вопросам миграции обязательного знания иностранного языка, подтвержденного соответствующим документом об образовании или сертификатом. При введении подобного стандарта необходимо учитывать региональную специфику. Так, например, для северо-западного региона наиболее востребованным будет владение финским языком, для дальневосточного – китайским и т.д. Однако, в случае с редкими языками такая мера вряд ли будет эффективной.

Существует и ряд других сложностей в реализации подразделениями по вопросам миграции административно-процессуальных полномочий. Среди них: фактическая невозможность информирования иностранного

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 24.2.

гражданина, выехавшего из Российской Федерации о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, о привлечении его к административной ответственности и об обязанности исполнить наложенное административное наказание и ряд других. В подобной ситуации иностранец покинувший территорию российского государства может добросовестно заблуждаться относительно точного и неукоснительного соблюдения им норм права. Важно отметить, что законодательством Российской Федерации в отношении иностранного гражданина, совершившего административное правонарушение и не исполнившего назначенное за него наказание, предусмотрен целый ряд мер принудительного характера.

Сказанное свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правовых норм и правоприменительного механизма привлечения к ответственности за нарушение миграционных правил на территории Российской Федерации.

Калюжный Юрий Николаевич,
Начальник кафедры организации деятельности ГИБДД
Орловского юридического института МВД России
имени В.В. Лукьянова,
кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения занимают одну из центральных позиций среди приоритетов обеспечения государственных интересов многих стран. Решение вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, напрямую зависит от специфики реализации основных направлений, проводимой государственной политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Отдельным институтом обеспечения безопасности дорожного движения выступает обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

В Российской Федерации институт страхования автогражданской ответственности владельцев транспортных средств приобретает устойчивую тенденцию эффективного механизма защиты законных прав и интересов

¹ Калюжный, Ю.Н. Административно-правовые подходы к определению понятия «обеспечение безопасности дорожного движения» [Текст] / Ю.Н. Калюжный // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 1 (35). С. 73-77.

участников дорожного движения, а также выступает все более необходимым инструментом социально-экономической системы общества. Защита правоотношений в рассматриваемом контексте обусловлена тем, что общественные отношения в сфере дорожного движения порождают возможность возникновения рисков и угроз, вызванных эксплуатацией транспортных средств.

Появление на рынке страхования России нового вида, такого как ОСАГО, породило образование ряда проблем, связанных с определением пределов ответственности страхователя и страховщика, формами защиты прав третьих лиц и др.¹.

Несмотря на функционирование ОСАГО в нашей стране с 2003 года, отдельные проблемные вопросы эффективного функционирования института обязательного страхования гражданской ответственности автовладельцев требуют поиска своего решения и в настоящее время.

Институт ОСАГО в современном правовом государстве выступает финансово-правовым инструментом, назначение которого состоит в создании гарантий возмещения вреда (ущерба), причинённого одним владельцем транспортного средства другим и в этом заключается его социальное значение.

Обращаясь к гносеологическим аспектам зарождения института ОСАГО в нашей стране, необходимо обратить внимание на то, что в СССР идея введения подобного закона обсуждалась еще в 60-х годах XX века, но тогда от внедрения такого страхования было решено воздержаться².

Развитие демократического государства и гражданского общества способствует интеграции личностных и социальных интересов в их тесной взаимосвязи с государственными интересами в обеспечение безопасности дорожного движения, безопасности личности и общества³.

В указанном контексте необходимо отметить, что развитие общественных отношений, связанных с использованием автотранспорта, автомобилизация нашего общества, дорожно-транспортная аварийность и необходимость возмещения ущерба от ее последствий, а также современные правовые процессы модернизации, правовой интеграции и имплементации, способствовали формированию в Российской Федерации законодательной основы возникновения правовых институтов, связанных с защитой прав и

¹ Посох О.А. Правовое регулирование обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 188 с.

² Никитина А. А. ОСАГО, актуальные проблемы и пути их решения // Молодой ученый. — 2016. — №22. — С. 182-184. — URL <https://moluch.ru/archive/126/34943/>

³ Калюжный Ю.Н. Взаимодействие Госавтоинспекции МВД России с институтами гражданского общества и гражданами в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // ВВ: Административное право и практика администрирования. — 2017. — № 6. - С.33-40.

законных интересов потерпевших, выраженных в возмещении вреда, причиненного их имуществу, здоровью или жизни, при эксплуатации транспортных средств иными лицами¹.

Анализ современного рынка ОСАГО, по данным Российского союза автостраховщиков показывает, что в 2017 году снизилось общее количество заявленных страховых случаев по ОСАГО, сократившись по сравнению с 2016 годом на 3,1%².

По мнению президента Всероссийского союза страховщиков Игоря Юнгера 2017 год был достаточно сложным для представителей страховых компаний, так как недостаточные коэффициенты по тарифным планам ОСАГО, отдельные случаи злоупотребления и даже мошенничества стали причиной того, что многие страховые компании на данном рынке услуг оказались убыточны. Сборы страховых компаний по ОСАГО снизились на 3% за год, а суммы страховых премий выросли с утроенной скоростью (9% в 2017 году). Следствием чего стала ситуация с оставлением страховыми компаниями данного сегмента рынка и перехода к более стабильным секторам страхования, оставшимся сознательно приходится снижать свою долю. Отчасти данная ситуация связана с сдерживанием Минфином России финансовых правоотношений ОСАГО не рыночными методами, а социальными основаниями³.

Однако, несмотря на современные гражданско-правовые механизмы функционирования правоотношений, связанных с обязательным страхованием автовладельцами гражданской ответственности, рассматриваемый институт не лишен отдельных проблем, препятствующих дальнейшему совершенствованию инструментов ОСАГО, формированию незыблемого авторитета и сбалансированных гарантий финансовых выплат при наступлении страховых случаев.

Одними из самых распространенных проблем, возникающих у приобретателей полисов ОСАГО при покупке это навязанные услуги страховщиками. Зачастую приобрести полис обязательного страхования ответственности автовладельца, без навязывания дополнительных услуг со стороны представителей страховых компаний представляется совершенно невозможно. Иначе страховые агенты готовы пойти на различные отговорки, чтобы не оформлять полис обязательного страхования.

¹ Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 25.04.2002 г. № 40-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Годовой отчет Российского союза автостраховщиков за 2017 год. М., С.27. [Электронный ресурс]. URL: http://www.autoins.ru/ru/about_rsa/otchet/

³ Заехали в тупик. Как ОСАГО стало убыточным для страховых компаний <http://www.forbes.ru/biznes/360513-zachali-v-tupik-kak-osago-stalo-ubytochnym-dlya-strahovyh-kompaniy>

Зачастую приобретатели полиса ОСАГО имеющие место проживания в одном регионе, а планирующие страховать свой автомобиль в ином сталкиваются с проблемами страхования. Хотя, данная ситуация показывает юридическую некомпетентность отдельных страховых агентов и подрывает деловую репутацию самих страховых компаний так как, законодательством нет подобных запрещений.

Второй блок проблем связан с наступлением страхового случая и выражается в неправильном оформлении европротокола. Автолюбители, не обладающие должной правовой грамотностью, способны допустить ошибки, которые позволят страховым компаниям вполне на законных основаниях отказать в выплате страховой премии. Вместе с тем, подобную информацию, связанную с порядком заполнения обязательных реквизитов европротокола, необходимо изучать заблаговременно, тем более что она расположена в общедоступных местах и интернет-сайтах государственных органах, связанных с дорожным движением.

Самостоятельным блоком проблем необходимо отметить получение страховых выплат при оформленных документах, которые могут выражаться в следующих аспектах:

1. Занижение страховой премии на 20 – 30 % представителями страховых компаний по наступившему страховому случаю, позволяют минимизировать убытки страховщиков и уменьшить размер денежных выплаты. Конечно же, современные правовые механизмы позволяют для получения всей суммы произвести независимую экспертную оценку и потребовать доплату, а в случае получения отказа от страховой компании обратиться в суд. Но, является ли подобная практика нормой взаимодействия со страховыми компаниями или гарантия возмещения вреда должна наступать, а институт ОСАГО функционировать без дополнительных усилий страхователя.

2. Нарушение определенных законодательством страны сроков по выплате страховой премии. К сожалению, некоторые страховые компании нарушают сроки выплаты и без обжалования страхователем порядка и сроков предоставления страховой премии в суд и истребования неустойки, получить причитающиеся финансовые ассигнования не представляется возможным.

3. Отказ в выплате. Порой даже спорные и незначительные отступления от правил, установленных страховой компанией и не основанных на требованиях федерального законодательства, побуждают страховые компании отказывать в выплате. Данные факты провоцируют излишнюю бюрократию, волокиту, судебные тяжбы и, в дальнейшем, удовлетворение исковых требований страхователя, что в целом, негативно сказывается на имидже страховых компаний и сокращении числа клиентов.

С негативной стороны представляется возможным отметить наличие обособленного спектра проблем выраженного страховым мошенничеством.

Определенный спектр страхового мошенничества приходится на использование возможностей удаленного общения со страхователем – через сети «Интернет», позволяющей продавать недобросовестным лицам фиктивные бланки ОСАГО. В основном, страхователей привлекают обещанные дополнительные услуги по оформлению полиса ОСАГО с выгодными скидками и возможностью экономии личного времени клиента, осуществляя ему доставку.

Существующий спектр государственных инструментов, применяемый на ранке ОСАГО, не всегда способен своевременно выявить негативный потенциал мошеннических услуг страхования гражданской ответственности автовладельцев, особенно имеющих регистрацию интернет ресурсов на территории иностранных государств. За девять месяцев 2017 года было выявлено и заблокировано более 700 таких сайтов¹.

Провоцирует повышенный интерес к сектору страхования автогражданской ответственности со стороны мошенников и повышение размера страховых выплат при наступлении страхового случая. Правовая регламентация, позволяющая возможность получения выплаты по ОСАГО в размере до 400 тысяч рублей за «железо», да к тому же до 500 тысяч рублей за ущерб жизни и здоровью побудило мошенников откровенно заинтересоваться данным рыночным сегментом для извлечения денег из аварий. Внесение изменений в законодательство с возможностью натурального возмещения вреда не способствовало уменьшению интереса со стороны недобросовестных автоюристов.

Принятые законодательные ограничения, связанные с сервисным техобслуживанием автотранспорта в зоне действия 50 км для некоторых мегаполисов оказалось абсурдными, а временные затраты, вызванные заказом узлов и агрегатов на автотранспорт способствуют превышению времени, отведенному законом на ремонт транспорта. Законодательные ограничения, рассматриваемые на момент принятия, как сдерживающие факторы недобросовестных автоюристов, в итоге способствуют взысканию денежных средств через судебные инстанции со страховых компаний, тем самым подрывая основы сегмента ОСАГО, его развития и совершенствования экономических инструментов.

Проведенный анализ некоторых проблем практики реализации института обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, позволяет сформировать следующие предложения, направленные на совершенствование функционирования института ОСАГО:

– необходимость дальнейшего развития систем внедрения электронных полисов ОСАГО, с последующим полным переходом на е-ОСАГО;

¹ Заехали в тупик. Как ОСАГО стало убыточным для страховых компаний <http://www.forbes.ru/biznes/360513-zachali-v-tupik-kak-osago-stalo-ubytochnym-dlya-strahovyh-kompaniy>

– совершенствование единой программной системы учета индивидуальных показателей дорожно-транспортной аварийности водителей авто-транспорта;

– постепенное предоставление возможностей страховым компаниям осуществлять ценовое регулирование приобретения полиса ОСАГО в отношении водителей наиболее склонных к совершению автоаварий (к примеру в отношении водителей по вине которых совершено 2 и более происшествий в течение одного года) и соответственно учет коэффициента бонус-малус в отношении водителя;

– совершенствование нормативных правовых актов регламентирующих правовые основы функционирования института ОСАГО, в том числе одного из инструментов страхования – системы прямого возмещения убытков;

– создание правовых и организационных механизмов противодействия страховому мошенничеству;

– формирование новых инструментов развития автострахования и ОСАГО с возможностью предоставления дополнительных льгот законопослушным и безаварийным водителям.

Таким образом, отдельные проблемы практики реализации института ОСАГО наглядно показывают системный характер их существования в правовом поле защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, необходимость устранения которых, несомненно, положительно отразится на совершенствовании института обязательного страхования гражданской ответственности автотранспорта, рыночном сегменте страхования и сомой структуре государственного управления общественными отношениями в сфере безопасности дорожного движения.

Кабакова Оксана Васильевна,
заведующая кафедрой «Государственно-правовых,
общегуманитарных и социальных дисциплин»
Ставропольского филиала Московского педагогического
государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ «ИНТЕРНЕТ»

Множественные преобразования различных сфер жизнедеятельности современного общества наметили тенденцию к мировой глобализации в информационной сфере. Информация – это то, без чего не может обойтись ни один человек на Земле, ни одно государство мира. В современных условиях

граждане активно используют разнообразную информацию, являются активными пользователями Сети «Интернет» и разнообразных социальных сетей. Так, активно популяризируются крупные международные социальные сети, такие как Twitter, Facebook, YouTube и внутригосударственная социальная сеть «Одноклассники» вызывает интерес и в то же время обеспокоенность компетентных государственных органов в сфере безопасности.

В связи с этим в современных условиях особо актуализируются вопросы, связанные с правовым регулированием распространения информации в информационно-коммуникационных сетях и установления мер правового принуждения к лицам, нарушившим запрет на размещение отдельных материалов в социальных сетях и в Интернете.

Следует отметить, что в современных условиях намечается тенденция к усилению глобального информационного противоборства. Об этой тенденции говорилось в тексте п. 10 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которая была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537¹. На сегодняшний день данный документ утратил силу с 31 декабря 2015 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

В п. 13 Стратегии национальной безопасности России, утвержденной в 2015 г. говорится о том, что в современном мире идет «процесс формирования новой полицентричной модели мироустройства, который сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности... В борьбе за влияние на международной арене задействован весь спектр политических, финансово-экономических и информационных инструментов»².

Социальные сети функционируют на базе компьютерных сетей и главное их предназначение заключается в отображении определенных социальных отношений и формирования социальных групп.

Безграничные возможности современного Интернета используются для различных целей: для поиска и передачи информации, контроля за официальными сайтами, веб-узлами и оборудованием и т.д. Значительную угрозу представляет деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение конституционного строя, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти. Также весьма разрушительной является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности государства, дестабилизацию внутриполитической

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, № 88, 19.05.2009.

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

и социальной ситуации в стране. Их идеи пропагандируются в Интернете посредством функционирования сайтов и иных ресурсов, на которых размещается информация экстремистского характера. Террористические и экстремистские организации находят своих сподвижников и в социальных сетях. Получил распространение так называемый электронный джихад, или кибертерроризм¹.

В современном обществе все чаще имеют место акции, организованные через социальные сети. Это могут быть разнообразные флэшмобы, акции поддержки, акции протеста и волонтерские акции. Однако иногда даже безобидный флэшмоб может закончиться бедой и человеческими жертвами. Поэтому крайне важно проводить профилактические мероприятия среди населения, направленные на формирование положительного климата, который бы препятствовал неконтролируемому развитию агрессии и распространению межэтнических волнений в обществе.

Глобальная сеть Интернет, равно как и все социальные сети функционируют прежде всего на основе самоуправления. «Вместе с тем государства стремятся к установлению «национальных границ» в Интернете, что рассматривается в юридической литературе с позиции своеобразной формы выражения суверенитета».²

Несмотря на ежегодное увеличение количества пользователей Интернета на всей территории России, следует признать, что в отдельных субъектах РФ «процесс формирования национального киберпространства неоднороден и противоречив».³ Различна скорость доступа к этому ресурсу, его стоимость, доступность для рядовых граждан. Так в районах Крайнего Севера и на Дальнем Востоке число пользователей сети Интернет в разы меньше чем в столичном регионе. Это свидетельствует о том, что неоднородны и угрозы неправомерного использования социальных сетей в различных регионах нашей большой страны.

В большинстве современных государств выработаны четкие требования к той информации, распространение которой необходимо контролировать со стороны специальных государственных органов. Государства устанавливают запреты на распространение детской порнографии, пропаганды насилия, экстремизма, межнациональной ненависти и вражды, геноцида

¹ Полякова Т.А. Вопросы ответственности за использование информационно-телекоммуникационных систем в террористических и экстремистских целях // Российский следователь. 2008. № 1. С. 24-27.

² Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власова, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. - «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2012. С. 206.

³ Семькина О.И. Противодействие киберпреступности за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 6 (61). С. 104-113.

и т.д. При этом по разному в разных странах квалифицируются деяния, связанные с нарушением указанных запретов – нарушители привлекаются к различным видам юридической ответственности.

Следует признать, что в современных условиях «семимильного» развития киберпространства мира контроль за правонарушениями в сети Интернет является весьма недостаточным, а существующая ответственность невысока. Все эти факторы делают пространство Интернет уязвимым для правонарушений, а пользователей киберпространства подверженными «впитыванию» запрещенной государствами информации. Именно социальные сети являются тем местом в интернет-пространстве, где многие граждане проводят свое свободное время, общаются с друзьями, коллегами и родственниками, продают, покупают, а также строят партнерские отношения.

Подвергаются угрозе персональные данные пользователей социальных сетей. Все чаще в СМИ мы слышим о фактах неправомерного использования личной информации пользователей. Многие из совершаемых в сети Интернет правонарушений совершаются при помощи хищений персональных данных. Так мошенничество, в том числе в банковской сфере, в сфере торговли, услуг, в платежных системах, кибератаки и многое другое – результат неправомерного использования персональных данных пользователей социальных сетей.

На сегодняшний день требуется установление со стороны государства действенных механизмов защиты персональных данных пользователей социальных сетей. В этой связи нам представляется, что достаточным было бы введение минимального набора персональных данных для регистрации пользователей в социальных сетях. Это позволило бы несколько сократить правонарушения с использованием этих данных.

Современное Интернет-пространство остро нуждается в надежной защите и обеспечении должной ее безопасности. Полагаем, что в условиях глобальной интеграции мировых правовых систем требуется универсальный международный механизм регулирования Интернет-пространства, который бы был основан на международных договорах и соглашениях и был бы обеспечен единой системой обеспечительных мер для всех ее участников.

Немаловажным на наш взгляд является необходимость формирования в социальных сетях особого климата, который был бы основан на неприятии гражданами информации, направленной на совершение правонарушений, подвергающих угрозе национальную безопасность государства, направленных против общества, государства, личности. Для этого требуется проведение масштабного мониторинга и контроля информации, размещаемой в социальных сетях. Эта работа ведется в России компетентными государственными органами и сейчас, однако она остается недостаточной. К данной работе должны активно привлекаться как сами организаторы социальных сетей, так и их пользователи. Также весьма действенным было бы привлечение к этой деятельности институтов гражданского общества, волонтеров,

общественных объединений. Однако организовать данную работу достаточно сложно. Она требует не только значительных временных и организационных затрат, но и значительных финансовых расходов, связанных с необходимостью закупки и использования технических средств безопасности, специальных программ и ресурсов, направленных на выявление и фиксацию потенциально опасной информации, размещенной в социальных сетях.

Для реализации указанных инициатив требуется разработка четких правил использования социальных сетей, которые до сих пор отсутствуют в российском законодательстве. Мы полагаем, что эти правила возможно было бы объединить в Кодекс безопасности киберпространства России. Отдельные правила безопасности при использовании социальных сетей на сегодняшний день содержатся в документах компании Microsoft¹, в социальных сетях «ВКонтакте», «Facebook» и др., однако все эти рекомендации не предполагают активной позиции пользователей и их содействия организаторам социальной сети и компетентным государственным органам в выявлении неправомерных действий.

В современных условиях существует множество нерешенных проблем, связанных с функционированием сети «Интернет» и социальных сетей. Это: недостаточность нормативно-правового регулирования киберпространства; проблема идентификации пользователей социальных сетей; сложность сбора и доказательств совершения правонарушений в социальных сетях, а также обеспечения их допустимости и достоверности по российскому законодательству; недостаточная отработка механизмов привлечения правонарушителей к ответственности; мягкость существующих в законодательстве санкций; отсутствие единого кодекса этики поведения пользователей социальных сетей и др.

Таким образом, на современном этапе развития российского права настоятельно требуется выработка национальной Стратегии обеспечения безопасности в сети «Интернет». Выработка ее немыслима без консолидации усилий как со стороны государства, так и со стороны организаторов социальных сетей, поставщиков интернет-услуг, представителей научного сообщества, практических работников и других заинтересованных лиц.

В действующем российском законодательстве закреплена административная ответственность пользователей социальных сетей за размещение противоправной информации. Также Уголовным Кодексом РФ установлена уголовная ответственность за преступления в этой сфере².

Согласно нормам Кодекса об административных правонарушениях (ст. 20.29) «массовое распространение экстремистских материалов, вклю-

¹ <https://www.microsoft.com/ru-ru>

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954. // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (дата обращения 14.05.2018)

ченных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 3000 руб. либо административный арест на срок до 15 суток с конфискацией указанных материалов и оборудования, использованного для их производства»¹.

Полагаем, что данные санкции весьма легкие и требуют ужесточения, т.к. на сегодняшний день сумма в 1000 рублей для лиц умышленно нарушающих закон – это очень незначительная кара, учитывая тот вред, который такими противоправными действиями правонарушитель может принести всему обществу, а также человеку, который был вовлечен в экстремистскую деятельность путем такой агитации экстремизма с социальных сетей.

В силу специфики сети «Интернет» представляется, что необходимо усовершенствовать имеющиеся в КоАП РФ составы правонарушений посредством повышения уровня санкций за размещение противоправной информации в информационно-коммуникационных сетях.

Стахов Александр Иванович,
заведующий отделом административно-правовых исследований,
заведующий кафедрой административного права
и процесса им. Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА КАК СПЕЦИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Начиная с 2001 года, в Российской Федерации проводится поэтапное законодательное регулирование правоохранительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, называемой законодателем «государственный контроль (надзор)»².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Российская газета, № 256, 31.12.2001. // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – (дата обращения 18.05.2018 г.)

² См., например, Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Исходным средством законодательного регулирования данного вида правоохранительной деятельности является Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹, на смену которому пришел ныне действующий Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»².

Раскрывая специфику регулируемых правоотношений, важно отметить, что их субъектный состав исторически, поэтапно «включаются» как органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, так и организации, наделяемые данным законом контрольно-надзорными полномочиями³.

По сути, в названных федеральных законах закрепляются специальные административные процедуры, которые являются типичными, наиболее общими для многих видов государственного контроля и надзора, которые в специальных федеральных законах обособляются на отдельные сферы (отрасли)⁴ либо специализированные направления⁵, а также конкретизируются в специальных подзаконных нормативных правовых актах, главным образом, в административных регламентах, разрабатываемых на основании ст. 4, 5 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном Правительством РФ⁶ либо порядке, установленном законом (или) иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В соответствии с административными процедурами такого органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, организации, имеющие

¹ См.: Собрание законодательства РФ», 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3436.

² См.: Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.

³ См., ст. 2 Федерального закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

⁴ См., например, сфера федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выделенная гл. VI Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», или сфера федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, выделенная ст. 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»..

⁵ См., например, лицензионный контроль, выделенный ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», или государственный контроль (надзор) за соблюдением технических регламентов, предусмотренный гл. 6 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

⁶ См. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 25.10.2017) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»

статус органа государственного контроля (надзора), устанавливают соответствие деятельности юридического лица, его руководителя и иных должностных лиц, индивидуального предпринимателя, его представителей так называемым обязательным требованиям и принимают меры по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений обязательных требований, восстановлению нарушенного правового положения, устранению иных последствий таких нарушений.

Согласно ч. 2), 3) ст. 2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» органы исполнительной власти, имеющие статус органа государственного контроля (надзора) осуществляют *федеральный государственный контроль (надзор) и региональный государственный контроль (надзор)*.

Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного надзора в соответствии с федеральными законами могут осуществляться *государственными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также иными организациями, наделяемыми отдельными публичными полномочиями*. К примеру, на основании положений главы X и главы X.1. ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Центральный банк России уполномочен осуществлять банковский надзор, а также контроль и надзор в сфере финансовых рынков.

На основании ч. 3) ст. 2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» полномочия субъектов Российской Федерации по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности могут быть также *переданы для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации*.

При описанном законодательном подходе предлагается обозначенные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, а также государственные организации в научно-практических целях объединить в отдельную подсистему правоохранительных органов и в обобщенном виде называть *органами государственного контроля и надзора*.

Подчеркивая особенности правоохранительной направленности деятельности обособляемых органов государственного контроля и надзора, следует отметить, что на исходном этапе законодательного регулирования в Федеральном законе от 08.08.2001 N 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» деятельность данных органов сводилась к проверке выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности требований к товарам (работам, услугам), установленным федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Указанные требования

определяются в данном Федеральном законе как обязательные. В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» деятельность органов государственного контроля и надзора определяется несколько иначе, как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований (требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями».

Важно отметить, что в анализируемых законах, несмотря на определенные конструктивные различия, целевая направленность правоохранительной деятельности органов государственного контроля и надзора неизменно связана с так называемыми нарушениями обязательных требований. При этом законодатель устанавливает обязанность органа государственного контроля и надзора принимать меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушения, выявленные в ходе государственного контроля (надзора). Говоря иначе, федеральные законы, регламентирующие государственный контроль и надзор, устанавливают необходимость применения обособляемыми органами норм, регулирующих административную, уголовную, иную ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, других категорий организаций и физических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль (надзор)¹.

¹ См., ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»; ч.1 ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Развивая данный прием по установлению взаимосвязи деятельности органов государственного контроля и надзора с привлечением к административной ответственности, в ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ установлено правило, в соответствии с которым полученные без нарушения закона результаты проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора), допускаются в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых как во внесудебном, так и судебном порядке, установленном КоАП РФ и АПК РФ.

Отдельные статьи КоАП РФ (например, ст. 19.5.) определяют меры административной ответственности, применяемые судом в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, допустивших неисполнение обязательных требований ненормативных (по сути, административных) актов, принимаемых должностными лицами уполномоченных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций на основании и в соответствии с законодательством о государственном контроле (надзоре): предписаний, иных решений об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Следует также подчеркнуть, что принимаемые ненормативные акты органов государственного контроля и надзора, а также осуществляемые действия (бездействие) должностных лиц данных органов в ходе контрольно-надзорных мероприятий могут быть оспорены в судах общей юрисдикции и арбитражных судах в порядке, установленном КАС РФ и АПК РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время в правоохранительной системе Российской Федерации, по сути, образовалась подсистема органов государственного контроля и надзора, деятельность которых неизменно взаимосвязаны с деятельностью судов и имеет двойственную целенаправленность. В первую очередь данные органы осуществляют свою деятельность по превентивно-пресекаательно-восстановительной траектории (призваны предупреждать, выявлять и пресекать нарушения обязательных требований, восстанавливать нарушенное правовое положение и устранять иные последствия данных правонарушений, без привлечения к административной ответственности), а во-вторую очередь данные органы осуществляют правоохранительную деятельность по наказательной (карательной) траектории, так как на них возложена обязанность по привлечению к административной ответственности лиц, допустивших административные правонарушения, которые выявляются в ходе проводимых проверок и иных форм контрольно-надзорных мероприятий.

Обобщая изложенное, следует отметить, что нормативное правовое регулирование правоохранительной деятельности органов государственного контроля и надзора, в том числе посредством разработки административных регламентов государственного контроля и надзора, не должно иметь исключительно наказательный (карательный) уклон, а ориентировано в первую очередь на профилактику нарушений обязательных требований, применение пресекаательно-восстановительных мер без привлечения к административной ответственности.

Шиенкова Анна Сергеевна,
начальник кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент;
Подгайный Андрей Михайлович,
заместитель начальника кафедры административной
деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

В нашем государстве признается, что для эффективного обеспечения общественного порядка и общественной безопасности необходимо постоянное совершенствование деятельности правоохранительных органов в области:

– выявления, предупреждения и пресечения террористической и экстремистской деятельности, противоправных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств (психотропных веществ), оружия (боеприпасов, взрывчатых веществ), а также иных посягательств на права граждан, материальные и духовные ценности общества, критически важные и (или) потенциально опасные объекты инфраструктуры Российской Федерации;

– предупреждения, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

Как подчеркивается в Стратегии национальной безопасности, пути или направления повышения эффективности деятельности правоохранительных органов определяются с помощью оценки эффективности их правоприменительной практики².

Изучение общедоступных сведений о практике правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции позволяет констатировать необходимость совершенствования навыков этих должностных лиц по привлечению виновных в нарушениях общественного порядка и общественной безопасности при чрезвычайных обстоятельствах к административной

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (часть II), ст. 212; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru>, (дата обращения 15.10.2016) и др.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (часть II), ст. 212.

ответственности в максимально короткие сроки. Наиболее целесообразно осуществить это с помощью:

1) регулярного проведения с участковыми уполномоченными полиции практических занятий с целью выработки умений в кратчайшие сроки осуществлять административное производство по делам о нарушениях общественной безопасности и общественного порядка;

2) систематического изучения ими на данных занятиях (тренингах) не только нормативных правовых актов, которые регламентируют их деятельность в рассматриваемой сфере, но и ошибочных примеров правоприменения – для недопущения их повторения.

Целесообразность реализации данного предложения, направленного на повышение эффективности обеспечения участковыми уполномоченными полиции общественного порядка и безопасности в условиях чрезвычайных обстоятельств, объясняется выявленными проблемами правоприменения в этой значимой деятельности.

Привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений, является важной частью системы обеспечения общественного порядка и безопасности в чрезвычайных обстоятельствах. При этом существенна роль должностных лиц службы участковых уполномоченных полиции в выполнении данной деятельности в рамках осуществления ими производства по делам о тех правонарушениях, которые способствуют возникновению чрезвычайных обстоятельств.

Особенностью осуществления участковыми уполномоченными полиции производства по делам о таких административных правонарушениях в условиях угрозы или наличия чрезвычайных обстоятельств, является необходимость его реализации в очень короткие сроки. Это связано с тем, что требуется быстро устранить угрозы безопасности и правопорядка со стороны правонарушителей.

Но, как показывает изучение практики правоприменения, выполнение этой задачи затруднено тем, что большинство статей КоАП РФ, которые предусматривают ответственность за посягательства на общественный порядок и общественную безопасность¹, являются бланкетными. Напомним, что эти нормы закреплены в главе 20 данного Кодекса. То, что статьи данной главы бланкетные означает – в них не указывается четко, какие же конкретные деяния следует признавать такими правонарушениями. Поэтому для определения того или иного действия как правонарушения следует обратиться к множеству других нормативных актов.

Такая формулировка, например, характерна для ст. 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Она предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка организации или проведения

¹ Такая ответственность также закреплена законодательством субъектов РФ, например, в Краснодарском крае - Законом края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях».

публичных мероприятий – собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования. Данные нарушения посягают на общественный порядок и общественную безопасность и могут повлечь возникновение чрезвычайных обстоятельств при создании помех для функционирования важных объектов жизнеобеспечения населения, движению транспорта, работе связи, и так далее¹.

При этом с каждым годом растет количество проводимых в нашей стране указанных публичных мероприятий. В частности, в 2017 г. только на территории Краснодарского края проведено 9 473 мероприятия с массовым пребыванием населения, что на 17 % больше по сравнению с показателями 2016 года (8092). Всего в них приняли участие более одиннадцати миллионов человек. Больше, чем в предыдущем 2016 г. было проведено общественно-политических (822) и протестных мероприятий (70)².

Однако в Кодексе РФ об административных правонарушениях не указываются виды действий (бездействия), которые являются нарушением порядка организации и проведения вышеуказанных публичных мероприятий. Вместе с тем у участковых уполномоченных полиции не будет времени искать и изучать регулирующие эти правила десятки норм других законов, так как непосредственно при обнаружении признаков этих правонарушений они незамедлительно должны:

- определить, являются ли действия граждан противоправными;
- пресечь противоправные деяния, устранить угрозы общественной безопасности, общественному порядку,
- осуществлять производство по делам о совершенных административных правонарушениях³.

Актуальность быстрого принятия решений по привлечению к ответственности нарушителей порядка проведения шествий и иных публичных мероприятий объясняется, прежде всего, тем, что промедление может привести к возникновению чрезвычайных обстоятельств – например, к массовым общественным беспорядкам, блокированию особо важных объектов, резкому ухудшению криминогенной обстановки.

Отсутствие достаточных навыков принятия решений о привлечении к ответственности нарушителей в очень сжатые сроки (с одной стороны), при условии, что признаки противоправности их деяний закреплены не в одном,

¹ В соответствии с подпунктами 37.5, 37.12 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; – 2017. – № 17, ст. 2460.

³ См.: Информационно-аналитическая записка о результатах деятельности полиции ГУ МВД России по Краснодарскому краю [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Краснодарскому краю. URL: <https://23.mvd.rf/action№/>.

а во множестве нормативных актов (с другой стороны), могут повлечь нарушения законности. В частности, при таком дефиците времени при пресечении нарушений общественной безопасности и общественного порядка, участковые уполномоченные полиции могут либо незаконно привлечь к ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ невиновных лиц в связи с неправильной квалификацией их действий. Либо, фактически совершившие предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ деяния лица могут уйти от ответственности, так как участковые уполномоченные полиции неверно формулируются в документах признаки противоправности их действий.

Мы согласны с утверждениями ученых о том, что бланкетность норм большинства статей главы 20 КоАП порождает на практике многочисленные коллизии. Что снижает потенциал административной ответственности в анализируемой сфере.

Что надлежит знать участковым уполномоченным полиции для законного привлечения к ответственности виновных в нарушении общественного порядка и безопасности по ст. 20.2 КоАП РФ – за нарушение установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий. Прежде всего, им следует усвоить отличие форм вышеназванных мероприятий (митинги, пикетирования и т. п.), а также правила их организации и проведения. Они установлены Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Одним из основных правил, закрепленных в вышеназванном законе (ст. 7), является требование о том, что организатор публичного мероприятия, по общим правилам, обязан в письменной форме своевременно подать уведомление о его проведении. Данное уведомление представляет собой документ, посредством которого органу исполнительной власти соответствующего субъекта РФ либо органу местного самоуправления сообщаются предусмотренные сведения о проведении мероприятия – в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка. В том числе, в нем сообщается форма, цель и место проведения мероприятия, дата и время его начала и завершения, предполагаемое число его участников и так далее. Сроки подачи уведомлений определены ст. 7 рассматриваемого нормативного акта¹.

В Постановлении Конституционного Суда РФ подчеркивается, что выполнение этого требования необходимо, поскольку само по себе нахождение достаточно значительного числа людей в одном месте уже несет определенные риски. Очевидно, что без наличия у соответствующих органов власти указанных в уведомлении сведений, не представляется возможным оценить, позволит ли избранное место проведения публичного мероприятия

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25, ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016.

безопасно вместить предполагаемое количество его участников. Также без этих сведений не представляется возможным обеспечить общественный порядок и безопасность, при котором данным мероприятием не будет причинен вред (или угроза причинения) законным интересам других лиц. Своевременное уведомление позволяет вышеуказанным органам власти привлечь в названное в уведомлениях время необходимые силы и средства (в том числе, органов внутренних дел). Они предназначены предотвращать нарушения общественного порядка и безопасности, обеспечивать защиту прав – как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них не участвующих¹.

В связи с чем, правильным будет составление участковыми уполномоченными полиции протоколов по ст. 20.2 КоАП РФ на виновных лиц за организацию и проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о его проведении. Так, законно был привлечен к административной ответственности гражданин Н*, который, при фактическом выполнении им организационно-распорядительных функций в ходе проведения шествия 30 граждан, не выполнил требование о подаче уведомления. При этом группа участвующих в указанном шествии лиц перекрыла дорогу, остановив движение транспортных средств, то есть были нарушены права других граждан².

Незаконным же признается привлечение гражданина к ответственности по обсуждаемой статье с формулировкой: «Ф. ...принимал участие в несанкционированном пикетировании, скандировал лозунги, выражал свое недовольство властью, т.е. совершил правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ»³. Это объясняется тем, что в законодательстве нет требования о санкционировании или получении разрешения на проведение публичного мероприятия. Рассматриваемым Федеральным законом в ст. 5 лишь предусмотрено, что организаторы этих мероприятий не вправе проводить их:

- если уведомление об их проведении не было подано в срок (за исключениями, которые установлены законами⁴);

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П // Рос. газ. – 2012. – 1 июня.

² См.: Решение Басманного районного суда гор. Москвы. Дело от 24 декабря 2012 г. № 12-494/12 // Доступ из интернет-сайта «РосПравосудие». URL: <https://rospravosudie.com/court-basma№№y-j-rajo№№y-j-sud-gorod-moskva-s/act-400848004/>.

³ См.: Постановление Московского городского суда. Дело от 25 августа 2008 г. № 4а-2499/08 // Доступ из базы решений судов Российской Федерации. URL: <http://www.reshe№i-ya-sudov.ru/2008/130161/>.

⁴ Например, уведомления о пикетировании, которое осуществляется одним участником, не требуется - кроме случаев, когда такой участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Однако между гражданами, которые осуществляют одиночное пикетирование должно быть минимально допустимое расстояние (оно устанавливается законами субъектов РФ). Вместе с тем, совокупность актов пикетирования, каждый из которых осуществляется одним участником, но объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана одним публичным мероприятием. Это допускается на основании решений судов по конкретным гражданским, административным либо уголовным делам.

- либо если с соответствующими органами (исполнительной власти субъекта РФ, местного самоуправления) не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места либо времени проведения мероприятия.

Более того, по смыслу ст. 12 данного закона, получившие уведомления органы исполнительной власти субъекта РФ (либо местного самоуправления) не вправе не разрешать проведение таких мероприятий. Они могут лишь отказать в согласовании проведения данных мероприятий, и только в исключительных, предусмотренных законами случаях, в частности:

- когда уведомления поданы лицами, которые согласно вышеуказанному закону не вправе быть организаторами публичных мероприятий;

- при указании в уведомлении местом¹ проведения мероприятия того, в котором по закону проведение таких мероприятий запрещено, и так далее².

В другом случае правильной признана квалификация по ст. 20.2 КоАП РФ действий не только организаторов, но и участников публичного мероприятия. По данной статье были привлечены к ответственности граждане, которые принимали участие в проведении шествия. Участники шествия скрывали лица под масками и шарфами, при себе имели самодельные дымовые и зажигательных шашки³. Такая квалификация учитывает требования ст. 6 вышеназванного закона, закрепляющая запрет участникам этих мероприятий:

- скрывать свое лицо (с использованием масок и тому подобного);
- иметь при себе оружие (либо иные предметы, которые могут использоваться в качестве оружия);

- распивать и (либо) иметь при себе алкогольную продукцию, находиться во время мероприятия в состоянии опьянения и так далее⁴.

Кроме того, на тренингах по теме привлечении к ответственности граждан за нарушения общественного порядка, участковых уполномоченных полиции следует предостеречь от ошибки квалифицировать уголовно наказуемое хулиганство по ст. 20.1 КоАП РФ. Поэтому, как справедливо подчеркивается профессором Н.А. Колоколов, необходимо четко усвоить отличие мелкого хулиганства (ответственность за которое предусмотрена

¹ Например, проведение таких мероприятий запрещено на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам, при эксплуатации которых требуется соблюдение специальных правил техники безопасности, на других объектах, указанных в ст. 8 вышеназванного закона.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25, ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016.

³ См.: Решение суда Центрального района г. Читы. Дело от 21 ноября 2012 г. № №5-779/20.2 ч.2-2012 АК // Доступ из интернет-сайта «РосПравосудие». URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-54-centralnogo-raiona-s/act-206923178/>.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25, ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016.

ст. 20.1 КоАП РФ) от хулиганства, ответственность за которое предусмотрена ст. 213 Уголовного кодекса РФ. Для уяснения их отличия ученый приводит практический пример – о привлечении гражданина Г* к ответственности. Указанный гражданин, находясь в нетрезвом состоянии, пришел в ночное время к общежитию и потребовал у вахтера впустить его в общежитие к знакомой Ш*. После того как вахтер общежития М* отказалась впустить Г* в данное общежитие (поскольку в ночное время посещение общежития запрещено), Г* стал выражаться в адрес М* нецензурной бранью, высказывать угрозы применения физического насилия. После этого Г*, взяв лежавший на дороге камень, разбил им стекло и самовольно проник на 1-ый этаж указанного общежития. Затем на Г* был составлен протокол об административном правонарушении по статье 20.1 КоАП РФ. Однако суд данное производство по делу об административном правонарушении в отношении Г* прекратил, так как в его действиях усматривался состав не правонарушения, а преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ «Хулиганство» – то есть грубого нарушения общественного порядка, которое выражает явное неуважение к обществу. Материалы дела были направлены для доследственной проверки и направления дела по подследственности¹.

Аналогичные ошибки продолжают допускаться. Например, в Нижегородской области по ст. 20.1 КоАП РФ был составлен протокол об административном правонарушении в отношении гражданина. Согласно протоколу указанный гражданин на крыльце школы из хулиганских побуждений произвел в присутствии учащихся распыление перечежного газа из газового баллончика. Прокурор обратился в суд с протестом на постановление о привлечении к административной ответственности по ст. 20.1 КоАП РФ, поскольку в действиях усматриваются признаки состава не правонарушения, а преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ¹. Суд протест признал и прекратил производства по делу об административном правонарушении в связи с передачей материалов в орган дознания².

В ходе проведения тренингов участковых уполномоченных полиции также необходимо обращать внимание на отличия в привлечении к ответственности нарушителей общественного порядка и общественной безопасности в условиях не просто возникновения чрезвычайных обстоятельств, но и введения режима чрезвычайного положения. В частности, Федеральным

¹ См.: Колоколов Н.А. Настольная книга мирового судьи: рассмотрение дел об административных правонарушениях: Научно-практическое пособие. – М.: Юрист, 2009, С. 76, 77.

² См.: Решение судьи Шарангского районного суда Нижегородской области по протесту прокурора на постановление по делу об административном правонарушении. Дело от 07 мая 2010 г. №12-5-9/2010 г. [Электронный ресурс] // Доступ из интернет-сайта «РосПравосудие». URL: <https://rospravosudie.com/-court-sharangskij-rajonnyj-sud-nizhegorodskaya-oblast-s/act-100467267/>.

конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусмотрено, что при введении Указом Президента нашего государства чрезвычайного положения, вводится ряд серьезных мер и ограничений. При введении чрезвычайного положения из-за чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, к таким мерам относится установление ограничений на въезд на ту территорию, на которой введено такое положение, иностранных граждан и лиц без гражданства. Также устанавливается запрещение либо ограничение проведения митингов и других массовых мероприятий, и иные меры, указанные в ст. 11 рассматриваемого закона. При введении чрезвычайного положения при массовых беспорядках, террористических актах, и других чрезвычайных обстоятельствах, указанных в пункте «а» ст. 3 обсуждаемого закона, могут применяться дополнительные ограничения. Например, может быть ограничена либо запрещена продажа оружия, боеприпасов, спиртных напитков. Оружие и боеприпасы могут быть временно изъяты у граждан и организаций, даже если они хранились у них законно¹. За нарушения требований режима чрезвычайного положения участковые уполномоченные полиции вправе привлекать виновных лиц к ответственности по ст. 20.5 КоАП РФ. Кроме того есть специфика назначения административного ареста нарушителям общественного порядка и общественной безопасности. Согласно ст. 3.9 КоАП РФ по общим правилам арест назначается до 15 суток. Но за нарушение требований режима чрезвычайного положения он может устанавливаться на срок до 30 суток².

Наряду с изложенным, изучение практики правоприменения также позволяет обосновать предложение о другом направлении совершенствования деятельности участковых уполномоченных полиции. Полагаем, что в настоящее время необходимо повысить уровень взаимодействия участковых уполномоченных полиции с общественными объединениями и гражданами для повышения эффективности работы в области охраны общественного порядка и общественной безопасности при чрезвычайных обстоятельствах.

Данное предложение основывается, во-первых, на том, что развитие рассматриваемого направления повышения эффективности деятельности УУП особенно актуально в настоящее время, когда объем работы указанных должностных лиц возрастает, а их штатная численность сокращается³.

¹ Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 23, ст. 2277; 2016, № 27 (Часть I), ст. 4153.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; – 2017. – № 17, ст. 2460.

³ Согласно сведениям, представленным в Указе Президента России от 05 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 16.05.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 19. ст. 2396;

Во-вторых, ученые отмечают возможность и целесообразность использования сложившегося в нашем государстве многолетнего положительного опыта такого взаимодействия. Идеи привлечения общественности к охране общественного порядка и безопасности были реализованы еще царской России. В частности, в 1881 г. добровольные народные дружины возникли в Москве, далее в советский период они получили очень широкое распространение. Большое значение взаимодействию с населением при охране общественного порядка придавалось в условиях чрезвычайных обстоятельств после окончания Гражданской войны. Например, участковые надзиратели, которые осуществляли охрану правопорядка, в своей деятельности опирались на информацию, предоставляемую дворниками и сторожами о подозрительных лицах и правонарушениях¹.

В-третьих, исследования специалистов и статистические данные подтверждают перспективность взаимодействия с общественностью при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при чрезвычайных обстоятельствах либо угрозе их возникновения. Безусловно, в условиях этих обстоятельств не осуществляют оперативных мероприятий, специальных силовых либо следственных действий граждане, которые не являются сотрудниками органов, включенных в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В то же время они оказывают существенную помощь в охране общественного порядка и безопасности должностным лицам таких органов – в том числе, участковым уполномоченным полиции. Авторами исследований по рассматриваемой проблематике отмечается наиболее активная роль общественности в выявлении и предупреждении чрезвычайных обстоятельств и правонарушений, которые влекут их возникновение. Также обращается внимание на большое значение предоставляемой гражданами информации, представляющей оперативный интерес – для поиска и задержания террористов и других разыскиваемых преступников, а также их сообщников. Кроме того, общественность оказывает активное содействие в ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, в том числе, по спасению людей.

В качестве примера можно привести их работу во время чрезвычайных обстоятельств паводка 2012 года, когда в Краснодарском крае были затоплены более 7 тысяч жилых домов в городах Крымск, Новороссийск и других населенных пунктах. Во время паводка погибли 168, за медицинской

Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.05.2017; в Приказе МВД России от 19 ноября 2013 г. № 919 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Сельский участковый»» // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru>, (дата обращения 21.02.2017).

¹ См.: Киричек Е.В. Правовое регулирование, основные формы, проблемы и перспективы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 3. С. 16.

помощью обратились почти 1,4 тысячи человек. Также наблюдались существенные нарушения жизнедеятельности в системах энерго-, и водоснабжения населения. Активную помощь в ликвидации чрезвычайных обстоятельств (последствий стихийного бедствия) оказали 287 участников казачьих общественных формирований, в том числе они эвакуировали 69 человек (из них 32 ребенка)¹.

Статистика свидетельствует, что в настоящее время в России действуют более 45 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, в том числе – 14 тысяч народных дружин и 895 казачьих обществ. Продолжается работа по их привлечению к участию в охране общественного порядка. Так, за один только год с участием членов общественных формирований полицией раскрыто 32411 преступлений, задержано 21958 преступников, выявлено 459632 административных правонарушения².

Целесообразность реализации рассмотренного предложения об активизации взаимодействия с общественными объединениями для повышения эффективности работы по обеспечению общественного порядка и безопасности подчеркивается и Президентом России. На заседании коллегии МВД РФ В.В. Путин отметил, что для обеспечения безопасности в общественных местах надо в полной мере использовать помощь общественности.

Таким образом, на основании вышеизложенного отметим, что повышение эффективности охраны общественного порядка и общественной безопасности участковыми уполномоченными при чрезвычайных обстоятельствах это сложная и многоаспектная деятельность.

Шпак Павел Сергеевич,
начальник отдела административного производства
Министерства природных ресурсов Краснодарского края\$
Чернов Юрий Иванович,
доцент Кубанского государственного аграрного
университета имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

Административным правонарушением в области охраны животного мира признается противоправное, виновное действие либо бездействие, причинившее вред или создавшее угрозу причинения вреда животному

¹ См. Кучмезов Р.Н. Указ соч. С. 132, 133, 145.

² См.: Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учебное пособие / В.В. Кардашевский [и др.]. С. 138.

миру и среде обитания, за которое предусмотрена административная ответственность.

Особенностью применения юридической ответственности за экологические правонарушения в целом является то, что нормы экологического законодательства являются отсылочными и, в большинстве случаев, определяют перечни правонарушений применительно к отдельным видам природных ресурсов, но не все конкретные наказания за них прямо указаны в нормах гражданского, административного и уголовного законодательства.

Например, административная ответственность за нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира установлена в ст. 8.33 КоАП РФ.

Одним из недостатков данной статьи является излишняя абстрактность формулирования административно-правовых запретов, когда текст нормы фактически воспроизводит ее название. Отсюда затруднительно, а иногда фактически невозможно доказать событие и состав административного правонарушения в судебных инстанциях.

Наглядным примером этого являются экологические правонарушения, связанные с загрязнением почвы нефтью и нефтепродуктами. Часто причинами таких загрязнений становятся аварии на магистральных и внутрипромысловых нефтепроводах.

Аварийные разливы нефтепродуктов, как правило, происходят при нарушениях технологических режимов на этапах хранения, транспортировки, эксплуатации топлива и правил обращения с нефтепродуктами, при физическом износе оборудования, умышленных действиях третьих лиц, стихийных бедствиях и прочих. Загрязнение почвы нефтепродуктами приводит к уничтожению среды обитания, гибели объектов животного мира в результате токсического воздействия нефтепродуктов, подавлению почвообразовательных процессов¹.

Следует отметить, что в целом ряде таких случаев суды прекращают административные дела по причине недоказанности состава административного правонарушения. И это одна из основных проблем, связанных с уклонением от исполнения наказания лицами, виновными в нарушении экологических норм и правил².

В большинстве случаев судьи сталкиваются с ситуациями, когда окружающая среда загрязнена, но при этом не наблюдается явных признаков массовой гибели животных, поэтому возбужденное дело прекращается, а вынесенное уполномоченным административным органом постановление отменяется. Определить уровень загрязнения окружающей среды в данном

¹ Влияние и последствия разливов нефти на экосистему водоёмов. Интернет-ресурс. Режим доступа: http://www.saveplanet.su/articles_71.html.

² Адаманова Э. В. Проблемы применения экологического законодательства в судебной и досудебной практике // Вестник Московского государственного университета леса - Лесной вестник. – Т. 19. – 2015 – № 4. – С. 96-103.

случае можно довольно точно, например, с помощью протокола отбора проб почвы, загрязненной нефтепродуктами. Однако судебная практика показывает, что такие обстоятельства не могут служить однозначным доказательством вины лица, эксплуатирующего нефтепровод.

Вышеуказанные обстоятельства на сегодняшний день затрудняют объективное рассмотрение в суде административных дел указанной категории.

Так, в феврале 2017 года министерством природных ресурсов Краснодарского края вынесено постановление о привлечении к административной ответственности по ст. 8.33 КоАП РФ в отношении ООО «К» по факту причинения вреда объектам животного мира и среде их обитания, вызванного разливом нефти из-за аварии на нефтепроводе, находящемся в аренде у общества.

Однако решением Темрюкского районного суда Краснодарского края от 21.07.2017¹, оставленным без изменения решением Краснодарского краевого суда от 22.11.2017², данное постановление отменено.

Суды пришли к выводу о том, что в действиях общества отсутствует состав правонарушения ввиду того, что авария произошла в результате действий неустановленных третьих лиц.

При принятии решения о прекращении дела об административном правонарушении судьи исходили из того, что с учетом выводов акта технического расследования по результатам независимого исследования, выполненного ОАО «РосНИТИ», в действиях общества отсутствует состав административного правонарушения, поскольку установлено, что причиной аварии послужило неправомерное подключение к нефтепроводу третьих лиц.

Вместе с тем, факт аварии на нефтепроводе достоверно установлен в судебном заседании и не оспаривался обществом.

Следует отметить, что ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» регламентирует, что хозяйственная и иная деятельность юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципа презумпции экологической опасности, планируемой хозяйственной и иной деятельности³.

Таким образом, закон рассматривает всякую планируемую деятельность как потенциально опасную. Следовательно, обязанность доказать экологическую безопасность возлагается на лицо, заинтересованное в реализации своих планов.

¹ Решение по делу 12-152/2017 по ст. 8.33, судья Темрюкского районного суда Краснодарского края Коблев С.А., г. Темрюк, 21.07.2017. / https://temruksky--rd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=4842A0AC-D0AF-424B-87D9-BB39EAE9F3&_deloId=1502001&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1.

² Решение по делу 12-3916/2017 по ст. 8.33, судья Краснодарского краевого суда Бендюк А.К., г. Краснодар, 22.11.2017. / https://kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=063A2860-7429-4203-BBA7-2DEF57769A4C&_deloId=1502001&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1.

³ Об охране окружающей среды: федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002 г (в ред. от 29.12.2015)/ Российская газета. - 2002.

Вышеуказанная правовая позиция подтверждается сложившейся судебной практикой, выраженной в апелляционных определениях Московского городского суда от 24.08.2016 по делу № 33-32809/2016, Челябинского областного суда от 10.03.2015 по делу № 11-2027/2015, а также в постановлении Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2014 № 11АП-2853/2014 по делу № А49-7807/2013 и др.

Кроме того, в природоохранительной практике имеет место абсолютная ответственность (вред, причиненный источником повышенной опасности)¹.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации № 49 от 2017 г. прямо указал на то, что владелец нефтепровода отвечает за вред окружающей среде, причиненный вследствие осуществления третьими лицами незаконной врезки в нефтепровод (п. 8 указанного постановления²).

Принятое решение по рассматриваемому административному делу является наглядным примером того, как диаметрально расходятся нормы, установленные законами, разъяснениями Верховного суда и конкретные разбирательства в судах местной юрисдикции. В этом заключается неэффективность данной нормы, связанной с загрязнением окружающей среды.

Для того, чтобы указанная норма «заработала», в разъяснении Верховного суда РФ, по мнению авторов, необходимо указать, что превышение предельно допустимой концентрации вредных веществ в окружающей среде уже является административным правонарушением. Лицо, эксплуатирующее объект повышенной опасности (в том числе трубопровод), несет административную и гражданскую ответственность независимо от обстоятельств, ставших причиной произошедшей аварии.

Рыдченко Кирилл Дмитриевич,
начальник кафедры административной деятельности ОВД
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ПОЛИЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Проблематика применения мер обеспечения производства по делам об АПН неоднократно поднималась видными учеными-административистами. За последние 15 лет вопросам применения административно-обеспе-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право. Учебник М.: Эксмо, 2009.

² О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49//Российская газета. – 2017. – № 280.

чительных мер полицией всецело были посвящены диссертационные исследования А.Ю. Соколова¹, А.В. Карагодина², О.В. Левченко³, О.Н. Гапонова⁴, Д.В. Макарова⁵. Очевидно, что в рамках одной статьи невозможно раскрыть все существенные характеристики правового института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в связи с чем мы хотели бы сконцентрироваться на проблемных вопросах применения должностными лицами полиции отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Во-первых, внимания заслуживает правовой статус лица, задержанного в порядке статей 27.3-27.6 КоАП РФ. Как справедливо отмечал А.Ю. Соколов, в юридической литературе этот вопрос трактуется неоднозначно. Одни ученые считают, что в случае административного задержания речь идет об ограничении свободы лица, другие полагают, что суть такого задержания состоит все же в лишении свободы⁶. Полагаем, в данном случае следует ориентироваться на общеевропейские стандарты права. Рассматривая связанные с административным задержанием дела, Европейский суд по правам человека отмечает, что по смыслу пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷ лица лишаются свободы⁸. Соглашаясь с данным мнением, мы хотели бы отметить, что искусственное создание таких национально-правовых категорий, как «ограничение свободы», создает опасную тенденцию подмены общеправовых категорий локальными терминами, искажающими международно-правовые концепции защиты

¹ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Ю. Соколов. – Саратов, 2012. – 53 с.

² Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Карагодин. – 2006, 181 с.

³ Левченко О.В. Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Левченко. – Ростов-на-Дону, 2009. – 27 с.

⁴ Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Гапонов. – М, 2006, – 26 с.

⁵ Макарова Д.В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Макарова. – М, 2004. – 18 с.

⁶ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Ю. Соколов. – Саратов, 2012. – 53 с.

⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См., например: Дело «Навальный и Яшин (Navalnyy and Yashin) против Российской Федерации» (жалоба № 76204/11) : постановление ЕСПЧ от 4 декабря 2016 г. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 1 (13).

прав и законных интересов человека и гражданина. Условия содержания задержанных по подозрению в совершении преступления (при отсутствии поблизости следственного изолятора они содержатся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел) и административно задержанных (которые могут содержаться в соседнем помещении для административно задержанных) отличаются не существенно, однако отечественное законодательство в одном случае говорит о «лишении», в другом – об «ограничении» свободы передвижения. На наш взгляд, это достаточно условное разделение, которое должно быть исправлено посредством приведения терминологического аппарата к единообразию. Применительно к административному задержанию необходимо говорить о «кратковременном лишении», а не ограничении свободы.

Во-вторых, спорной, по нашему мнению, формулировкой, использованной при регламентации административного задержания, является указание на «исключительность случаев» применения этой административно-обеспечительной меры. Указанная лексическая конструкция является оценочной, а следовательно субъективной, интерпретируемой исключительно исходя из личного мнения лица, применяющего или оценивающего правомерность применения административного задержания. При отсутствии однозначных разъяснений может возникнуть ситуация, когда должностное лицо полиции посчитает сложившуюся ситуацию «исключительной», а суд в порядке обжалования вынесенного по делу решения не согласится с подобной интерпретацией и укажет на превышение полицейским должностных полномочий. Подобное положение вещей порождает ситуации, при которых сотрудник полиции опасается применять задержание и использует неправовые основания и формы оставления лиц в служебных помещениях полиции, что нарушает права доставленных лиц.

В-третьих, внимания заслуживает проблема, характерная не только для сферы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях или административно-деликтного производства, но и всего отечественного процессуального права, – это невозможность привлечь к юридической ответственности реально выявленное лицо, чью личность не представляется возможным установить. Любой протокол и постановление по делу об административном правонарушении, в составлении которого участвует лицо, в отношении которого ведется производство, в качестве обязательного реквизита предусматривает указание его фамилии, имени и отчества, числа, месяца и года рождения. Что же делать сотруднику полиции в ситуации, когда установить личность правонарушителя не представляется возможным (а на это законодатель отвел лишь 3 часа)? Юридически корректного ответа на данный вопрос нет. Полагаем, в качестве исключения и с учетом положительного опыта зарубежных стран, целесообразно предусмотреть возможность привлечения к административной ответ-

ственности лиц под формируемым в автоматизированном режиме идентификатором. Это может быть буквенная, цифровая или смешанная комбинация символов, подлежащая указанию в административно-процессуальных документах до момента, когда либо полицией будут установлены персональные данные правонарушителя, либо он сам назовет свое имя. Важно предусмотреть возможность разрешения дела по существу, назначения и исполнения наказания лицом, которое идентифицируется таким образом, а также обеспечить постановку его на дактилоскопический и портретный автоматизированный учет под определенной комбинацией символов.

В-четвертых, существенные проблемы правоприменительного характера возникают у сотрудников полиции при документировании административных правонарушений, совершенных лицами, перечисленными в части 2 статьи 3.9 КоАП РФ. Согласно данной норме административный арест, а следовательно, и административное задержание на срок свыше 3 часов, не может быть применен в отношении беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до 14 лет, несовершеннолетних, инвалидов I и II групп и отдельных категорий государственных служащих¹. При этом:

1) согласно части 3 статьи 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дела присутствие лица, в отношении которого ведется производство, является обязательным;

2) согласно части 2 статьи 28.8 КоАП РФ протокол об АПН, по таким делам передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения);

3) согласно части 4 статьи 29.6 КоАП РФ дело должно быть рассмотрено в день получения протокола об АПН и других материалов дела.

В правоприменительной практике встречаются ситуации, когда имеющее иммунитет к административному аресту и задержанию на срок более 3 часов лицо совершает административное правонарушение, дело по которому подлежит рассмотрению исключительно в суде. В таком случае суд обязан рассмотреть дело в течение рабочего дня, что не позволяет применить привод, как меру обеспечения производства, так как в течение одного дня невозможно вручить повестку, констатировать неприбытие вызываемого лица, перенести рассмотрение дела и применить привод. Более того, обеспечить доставление вызываемого лица из служебного помещения полиции также не представляется возможным, так как перечисленные специальные субъекты административной ответственности не могут задерживаться на срок более 3 часов, а для полноценного сбора материала и назначения судебного заседания требуется более продолжительный период времени.

Налицо противоречие: полиция не обладает полномочиями на обеспечение своевременного привода лица, а суд не вправе рассмотреть дело сверх

¹ Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за третий и четвертый кварталы 2015 года : решение Конституционного Суда РФ от 28 января 2016 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

определенного законом срока или без участия правонарушителя. Данная проблема требует скорейшего разрешения посредством внесения изменений в административно-деликтное законодательство. Полагаем, она может быть устранена посредством внесения изменений в часть 4 статьи 29.6 КоАП РФ и изложения ее в следующей редакции:

«4. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лиц, указанных в части 2 статьи 3.9 настоящего Кодекса или подвергнутых административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.»

Отметив некоторые проблемные вопросы применения должностными лицами полиции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, следует обратить внимание на перспективы совершенствования процессуальной отрасли административно-деликтного законодательства. На сегодняшний день подготовлены два проекта КоАП РФ (один из них именуется «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности»)¹. Изучение данных законопроектов позволяет с сожалением констатировать сохранение текущего подхода к легальному закреплению порядка применения административно-обеспечительных мер. В обоих документах административное задержание является «исключительной» мерой, чья правовая сущность заключается в «ограничении» свободы лица, нерешенными остаются проблемы идентификации лица и привода лиц с иммунитетом к административному аресту. Более того, согласно пункту 5 статьи 41.10 проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленного Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству предлагается запретить привод беременных женщин, что исключает саму возможность привлечения их к ответственности за совершение наиболее вредных административных деликтов, дела по которым рассматриваются судьей в присутствии лица, в отношении которого ведется производство.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что столь необходимое в российских реалиях повышение правосознания и правовой культуры населения невозможно до тех пор, пока не будут четко определены полномочия полиции по пресечению административных правонарушений и привлечению виновных к административной ответственности. Именно эти деликты, являясь наименее опасными, но наиболее часто встречающимися в повседневной жизни, формируют отношение общества к закону в широком смысле этого слова.

¹ Проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству); Проект № 917598-6 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // СПС «КонсультантПлюс».

Калинина Лариса Евгеньевна,
доцент кафедры административного и финансового права
Кубанского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент

СИСТЕМА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ОСНОВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

В Европейском союзе продовольственное законодательство занимает самостоятельное положение в правотворческой системе. При этом они реализуются параллельно и во взаимодействии с нормами других отраслей законодательства. Это обусловлено тем, что продовольственное законодательство рассматривает продовольствие, как объект права, в движении — полном замкнутом цикле от создания до потребления. Производственный цикл включает в себя стадии производства, переработки и распределения пищевых продуктов.

Каждая стадия имеет общие нормы регламентирования и частные нормы, связанные с продовольствием. Так, при выращивании сельскохозяйственной продукции будут действовать как нормы аграрного законодательства, так и продовольственного. Исходим из того, что объектов регулирования аграрного права будет больше: не все выращиваемое в аграрном секторе идет в пищу животным и человеку. Аналогичная ситуация складывается в промышленном производстве и торговле. Часть норм продовольственного права будет действовать на всех этапах производства в связи с нестабильностью объекта правового регулирования и возможностью ухудшения его свойств, что может привести к негативным последствиям для здоровья.

Базовым документом Европейского союза, определяющим продовольствие как правовую категорию является Регламент (ЕС) № 178/2002 Европейского парламента и Совета от 28 января 2002 года, устанавливающий общие принципы и требования продовольственного законодательства, об учреждении Европейского органа по безопасности пищевых продуктов и устанавливающий процедуры по вопросам безопасности пищевых продуктов¹. Регламент официально закрепляет термин продовольственное законодательство. В соответствии со ст. 3 Регламента(ЕС) № 178/2002 данная категория рассматривается с двух аспектов. Во-первых, под ним понимают законы, правила и административные положения, регулирующие продовольствие в целом, и безопасность пищевых продуктов, в частности, будь то на местном или национальном уровне. Во-вторых, категория охватывает все стадии производства, переработки и распределения продуктов питания, а

¹ Official Journal L 031 , 01/02/2002 P. 0001 - 0024.

также корма для животных, в том числе животных- производителей продуктов питания.

Продовольственное законодательство имеет комплексную природу, что выражается в множественности целей, имеющих разную направленность и природу. Целеполагание основного продовольственного закона можно сформулировать следующим образом. Во-первых, продовольственное законодательство направлено на достижение высокого уровня защиты жизни и здоровья человека. Во-вторых, по возможности продовольственное законодательство направлено на охрану здоровья и благополучия животных, здоровья растений и окружающей среды. В-третьих, продовольственное законодательство направлено на защиту интересов потребителей, которая включает в себя справедливую практику в торговле продуктами питания. В-четвертых, формирование единого продовольственного пространства, то есть достижение свободного передвижения в Европейском союзе пищевых продуктов и кормов, производимых или продаваемых в соответствии с общими принципами и требованиями Регламента(ЕС) № 178/2002.

Закрепляемые в праве Евросоюза принципы носят идейный характер, то есть представляют собой правовую оболочку для дальнейшей праворегламентации или правореализации. Регламент определяет четыре базовых принципа продовольственного законодательства: принцип анализа риска, принцип предосторожности, принцип защиты интересов потребителей и принцип открытости. Однако, анализ Регламента(ЕС) № 178/2002 дает основание для выделения большего количества базовых идей, на которых основывается правовое регулирование продовольственных отношений, например, принципы научности, безопасности пищевых продуктов, непрерывности пищевого оборота.

В качестве объектов правового регулирования выступают с одной стороны сами пищевые продукты, а, с другой стороны, стадии производственного цикла.

Базовый регламент формулирует что относится к пищевым продуктам, а что не является ими. Под пищевым продуктом понимают «любое вещество или продукт разной степени обработанности, которые предназначены или обосновано ожидаются к употреблению человеком»¹. Употребление в пищу для обеспечения здоровья и благополучия граждан, а также удовлетворения социальных и экономических интересов, является целью использования, поэтому любые вещества должны быть намеренно включены в еду в процессе ее изготовления, подготовки или обработки. К пищевым продуктам относятся также жевательная резинка, напитки и вода. Учитываем, что, например, корм для животных включается в производственный

¹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety// Official Journal L 031 , 01/02/2002 P. 0001 - 0024.

цикл пищевого продукта, но сам не относится к пищевым продуктам и имеет самостоятельное регулирование.

Самостоятельное правовое регулирование имеют такие группы пищевых продуктов, как продукты животноводства; продукты специального назначения, включающие в себя детское питание, питание для кормления больных людей, заменители обычного питания; органические продукты; генетически модифицированная продукция; новые продукты; вода; корм для животных; пищевая химия (Пищевые добавки, пищевые ферменты, пищевые ароматизаторы; витамины, минералы и иные вещества; содержание пестицидов во фруктах, овощах, зерне и продуктах животного происхождения; растворители (экстрагенты), применяемые в пищевой промышленности, а также для которых устанавливаются остаточные нормы их содержания в пищевых продуктах). требования к пищевым продуктам устанавливаются не только через вышеуказанное законодательство, но и через стандарты и гигиенические требования.

Отдельно следует выделить такую объект продовольственного права, как информация о пищевых продуктах для потребителей. При этом тесно пересекается информационное законодательство, имеющее общий характер и распространяющееся на продовольственное законодательство (Директива 2005/29/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 мая 2005 года «О недобросовестной коммерческой практике на внутреннем рынке») и информационные нормы, закрепляемые в продовольственном законодательстве (Регламент (ЕС) № 1169/2011 «Об обеспечении продуктов питания информацией для потребителей»). Для отдельных видов продуктов установлены еще более конкретные информационные нормы (Регламент (ЕС) № 834/2007 от 28 июня 2007 года «Об органическом производстве и маркировке органической продукции»).

Общий анализ законодательства Европейского союза позволяет выделить следующие направления правового регулирования в зависимости от стадии производственного цикла.

Так, выращивание в сельском хозяйстве пищевых продуктов регулируется агропродовольственным законодательством. В качестве целей данного законодательства выступают: обеспечение достойного уровня жизни для фермеров; установление требований к здоровью и благополучию животных; охрана окружающей среды; безопасность пищевых продуктов. При этом фермер рассматривается как субъект, производящий на устойчивой основе продукты питания, обеспечивающий стабильность поставок таких продуктов и их ценовую доступность. От сельского хозяйства зависят пищевая промышленность, продовольственная торговля и общественное питание. Процесс производства органической продукции регулируется несколькими актами: Регламентом (ЕС) № 834/2007 от 28 июня 2007 года «Об органическом производстве и маркировке органической продукции», Регламентом

(ЕС) № 889/2008 от 5 сентября 2008 года, устанавливающий подробные правила реализации Регламента Совета (ЕС) № 834/2007 «Об органическом производстве и маркировке органических продуктов» и др.

Торговля сельскохозяйственной продукцией является самостоятельной стадией производственного цикла. На наш взгляд, логично было бы говорить о том, что законодатель защищает производителя сельскохозяйственной продукции от ситуации, когда его продукция не может выйти на рынок. Так, законодательно закреплены отношения в торговле и международной торговле продуктами.

Нормы международной торговли регулируют вопросы как ввоза продовольствия (например, импорт органических продуктов¹), так и вывоза продовольствия.

Кроме того, в рамках Евросоюза разработаны общие правила организации рынков продовольствия. Организационные правила создают условия для торговли в соответствии с правилами международной торговли и, в частности, созданными Всемирной торговой организацией². Организационные правила направлены на легализацию процедурных механизмов публичной власти в экономической деятельности: наибольший удельный вес в таких актах составляют механизмы деятельности Еврокомиссии и государств-членов Союза, а также организаций производителей. Таким образом, это не правила для субъектов экономической деятельности как таковых, а правила для органов публичной власти и общественных институтов для гарантирования функционирования рынков в соответствии с законами, принятыми на основе достоверной фактической информации и правового анализа. Функционирование рынка базируется на частно-правовых отношениях, однако, существует необходимость формулирования публично-правовых норм. Так, при организации рынков должен быть определен и соблюдаться уровень защиты публичных интересов.

Специальными нормами обеспечена организация рынков сельскохозяйственной продукцией. Организационные основы функционирования таких рынков заложены в Регламенте (ЕС) № 1308/2013 Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года «Создание общей организации рынков сельскохозяйственной продукции»³. И еще более специальными являются нормы, регулирующие отношения по организации рынка продукции

¹ Commission Regulation (EC) No 1235/2008 of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries // OJ L 334, 12.12.2008, p. 25–52

² Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 laying down Union procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Union's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization // OJ L 272, 16.10.2015, p. 1–13.

³ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 // OJ L 347, 20.12.2013, p. 671–854

рыбоводства и аквакультуры. Одним из детально регулируемых аспектов являются государственные интервенции.

В учете вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, продовольственное законодательство Европейского союза представляет собой целостную систему, построенную от общего продовольственного закона к специальным законам, регулирующим более детально либо отдельные виды пищевых продуктов, либо стадии производственного цикла.

Во-вторых, законодательство Европейского союза не закрепляет термина продовольственная безопасность, но исходя из международных норм по продовольственной безопасности, выстраивают продовольственное законодательство.

Любин Сергей Юрьевич,
Начальник отдела по взаимодействию
с институтами гражданского общества
управления информации и общественных
связей ГУ МВД России по Краснодарскому краю,
подполковник внутренней службы

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЭКСТРЕМИСТСКОЙ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ИДЕОЛОГИИ
В МОЛОДЕЖНОЙ СРЕДЕ
(ОПЫТ ГУ МВД РОССИИ ПО КРАСНОДАРСКОМУ КРАЮ)**

Одной из важнейших составляющих деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с экстремизмом и терроризмом является информационное противодействие распространению идеологии различных деструктивных организаций в подростково-молодежной среде.

Сотрудники Главного управления МВД России по Краснодарскому краю осуществляют данную работу совместно с администрацией Краснодарского края и муниципальных образований, национально-культурными объединениями, традиционными конфессиями, учебными заведениями региона.

Мероприятия проводятся по следующим основным направлениям:

- с целью выявления угрожающих факторов в сфере возможных экстремистских проявления в подростково-молодежной среде Кубанским государственным университетом при экспертной поддержке Главного управления МВД России по Краснодарскому краю на протяжении 4-х лет проводятся социологические исследования среди молодежи в возрасте от 14 до 30 лет.

В данных исследованиях изучается потенциальная возможность участия молодых людей в межнациональных, межконфессиональных конфликтах, несанкционированных акциях протестного характера, их отношение к конфликтам на Украине, в Сирии, духовно-нравственные ценности современной молодежи, ее увлечения.

Согласно полученным данным 7,8% респондентов весьма вероятно примут участие в конфликте с представителями других наций, религий, 25,3% – возможно, при исключительных обстоятельствах (1, 142,); 5,9% опрошенных весьма вероятно готовы лично участвовать в акции протеста, митинге против действующей власти, 17,2% – готовы участвовать в данных акциях в исключительных случаях (1, 145).

Результаты исследований направляются в заинтересованные ведомства для анализа и использования в практической деятельности по недопущению каких-либо экстремистских и террористических проявлений на территории региона.

Анализ деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере профилактики экстремизма и терроризма в учебных заведениях показал недостаточное количество квалифицированных специалистов для проведения данной работы.

Для решения данной проблемы по инициативе членов Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю – ректоров ведущих вузов региона Кубанским государственным университетом совместно с ГУ МВД России по Краснодарскому краю, Краснодарском университетом МВД России был разработан спецкурс «Профилактика экстремизма в образовательных учреждениях». Проект ориентирован на сотрудников администраций муниципальных образований и учебных заведений региона и осуществляется в рамках курсов повышения квалификации на базе КубГУ.

Спецкурс включает в себя четыре блока.

Блок № 1 «Введение: основные понятия, формы проявления и причины экстремизма в молодежной среде» (лекционное занятие проводит преподаватель КубГУ).

В первом блоке разъясняются основные понятия, связанные с рассматриваемой темой: «фундаментализм», «радикализм», «экстремизм», «фанатизм» и т.д. Рассматриваются основные формы проявления экстремизма в молодежной среде: этнический, конфессиональный, социально-протестный. Дается общая характеристика потенциальной аудитории различных версий экстремистской идеологии, рассматриваются основные причины популярности различных экстремистских идей среди разных групп молодежи.

Блок № 2 «Педагогические аспекты профилактики экстремизма в образовательных организациях» (КубГУ).

Во втором блоке рассматриваются педагогические ресурсы профилактики экстремизма в образовательных организациях. Анализируются базовые нормативные документы, регламентирующие процесс воспитания учащихся, программные выступления в СМИ первых лиц государства, формулируются основные ориентиры национального воспитания на основе традиционных ценностей и сохранения культурного многообразия и ценностного единства народов России.

Блок №3. «Психология профилактики экстремизма в молодежной среде» (КрУ МВД России).

В третьем блоке рассматриваются основные мотивы принятия экстремистских идей различными группами молодежи, основные стратегии контрубеждения сторонников экстремистских идей, возможные направления и формы формирования социально-продуктивных ценностных установок, оптимальные способы подачи профилактической информации для различных целевых групп молодежи.

Блок № 4. «Законодательство РФ в сфере противодействия экстремизму. Деятельность ГУ МВД России по Краснодарскому краю по пресечению преступлений и правонарушений данной направленности» (ГУ МВД России по Краснодарскому краю).

В указанном разделе участникам спецкурса доводится информация о законодательных актах РФ в сфере противодействия экстремизму, включая статьи Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях данной направленности. Лектор рассказывает о формах и методах вербовки в деструктивные организации, приводит примеры раскрытых преступлений и правонарушений на территории края. В связи с актуальностью проблемы уделяется особое внимание интернет-безопасности детей. В ходе лекции даются практические советы как уберечь молодых людей от различных интернет-угроз, в т.ч. попыток вербовки в экстремистские организации.

В целях более углубленного изучения указанной проблематики авторами проекта подготовлено учебное пособие «Профилактика экстремизма в молодёжной среде. Учебное пособие для педагогов и специалистов по воспитательной работе». Монография включает в себя информацию о создании, развитии экстремистских террористических организаций, религиозных объединений деструктивного толка, формах и методах воспитательной работы с молодежью, в приложении приведены выдержки из законодательства Российской Федерации по рассматриваемой теме.

С 2016 года по настоящее время проведено несколько этапов данного спецкурса по профилактике экстремизма, в котором приняли участие более полутора тысяч сотрудников органов по делам молодежи, заместителей ди-

ректоров по воспитательной работе средних и среднеспециальных образовательных учреждений региона из 44 муниципальных образований Краснодарского края.

При реализации спецкурса проводилось письменное анкетирование его участников. Проведенный анализ анкет показал, что представители учебных заведений положительно оценивают данный проект.

Рассматривая различные сферы интересов подрастающего поколения необходимо отметить, что в настоящее время для молодых людей Интернет превращается в главную сферу обитания.

Однако при всех неоспоримых плюсах Интернет может являться инструментом для совершения противоправных в отношении детей и подростков. Кроме этого увлекшись идеологией определенных противоправных контентов, молодые люди из жертв могут сами стать правонарушителями или преступниками.

В связи с этим актуальным является вопрос проведения уроков по кибер-безопасности для школьников.

В настоящее время представителями Кубанского государственного университета, Главного управления МВД России по Краснодарскому краю, Краснодарского университета МВД России разрабатывается спецкурс для сотрудников образовательных учреждений региона в данной сфере.

Спецкурс планируется осуществлять по следующим разделам:

- разъяснение законодательства РФ, касающегося совершения противоправных деяний с использованием сети Интернет;
- формы и методы вербовки в деструктивные виртуальные группы и сообщества;
- способы выявления признаков, свидетельствующих об увлечении детей деструктивными контентом;
- негативные психологические последствия указанными увлечениями;
- практические советы по обеспечению кибер-безопасности.

Полученные знания сотрудники образовательных учреждений смогут доводить не только школьникам, но и их родителям.

К проведению спецкурса по кибер-безопасности планируется привлечь социологов, психологов, сотрудников полиции, специалистов в области IT-технологий. Для методического обеспечения проекта разрабатывается учебное пособие.

Беженцев Александр Анатольевич,
заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент;
Шевченко Иван Александрович,
преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Анализируя соотношение понятий «государственная защита, прав и свобод человека и гражданина» и «государственная защита государственных служащих» мы приходим к выводу, что содержание второго шире.

Под государственной защитой государственных служащих вообще (и сотрудников органов внутренних дел (полиции) в частности) можно понимать деятельность государства по регламентированию и применению мер юридического, финансового, организационного направления, вектор которых устремлен на формирование благоприятных обстоятельств для результативного выполнения государственными служащими установленных должностным регламентом непосредственных обязанностей и реализации прав, реставрацию нарушенных прав и минимизацию реальности их нарушения, обеспечение собственной безопасности, возмещение ограничений, соединенных с прохождением государственной службы и поддержание надлежащего уровня их существования, членов их семей.

Подчеркнем, что государственная защита – неоднозначное правовое явление. Так, его можно рассматривать и как разновидность правоотношений, и как межотраслевой институт права, а не только как особую юридическую деятельность. Если анализировать «государственную защиту» как правовое отношение, то это – регламентированное правовыми нормами социальное отношение, появляющееся в связи с определением и применением государством разнообразных мероприятий, реализующих качественную профессиональную деятельность, безопасность государственных служащих и требуемый уровень их жизнедеятельности, их родных. Как и всякому правовому отношению, ему характерны следующие черты:

- появление, трансформация и прекращение его потенциальны исключительно на основе норм права;
- присутствие субъективных прав и обязанностей, создающих юридическую взаимосвязь субъектов;
- волевой характер;
- вероятность применения мер принуждения реализации прав и осуществления обязанностей субъектов правовых отношений, протекция со стороны государства;

– персонализация субъектов правовых отношений¹.

Однако, правоотношение, возникающее в области государственной защиты, обладает своими уникальными характеристиками:

1. Оно складывается в сфере государственно-служебных отношений ввиду этого воздвигнуто на базисе «власть–подчинение». Наряду с этим, при некоторых условиях временные рамки правового отношения в области государственной защиты не очерчиваются временем пребывания субъекта на государственной службе (к примеру, сотрудникам органов внутренних дел (полиции), (их родственникам) уволенным со службы по некоторым положительным основаниям: выслуга лет, возраст, болезнь, оставлено право на некоторые льготы)².

2. Появляющееся в области государственной защиты правовое отношение – это подвид организационных отношений. Оно устремлено на осуществление результативной профессиональной деятельности, безопасности личности и удобоваримого уровня жизнедеятельности полицейского и его родственников, реализуемой в ходе организации и функционирования государственной службы. Создание государственной протекции является существенным элементом государственной кадровой политики и системы работы с сотрудниками, осуществляется в рамках кадровой функции, которая, в свою очередь, является одной из существенных функций обеспечения системы общества и одной из узловых функций субъекта администрирования этой социальной системой.

3. Появление данного правоотношения может обуславливаться не только долгом вступить в него, но и интересом субъекта права в осуществлении своих прав, свобод и законных интересов.

4. Правое отношение в области государственной протекции, как и иные публично-правовые отношения, отождествляется максимально очерченным содержанием. Субъективные права и обязанности сторон такого правового отношения появляются на основании конкретных правовых норм, они регулируются императивно (в противовес объективным правам и обязанностям сторон в частноправовом отношении, которые могут регулироваться как на основе закона, так и по согласию сторон).

5. Следующая характерная черта рассматриваемого правового отношения связана с ответственностью сторон. В противовес гражданскому праву отношению, где, по общему правилу, наступает ответственность одной стороны перед другой, в правовом отношении в области государственной протекции наступает ответственность сторон перед государством, так как нарушаются публично-правовые интересы в области государственной службы. В то же время возможно использование всех видов юридической

¹ Теория государства и права. – Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 475–477.

² См., к примеру: ч 4, 6 ст. 43, ч. 6 ст. 46 федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

ответственности: дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой.

Субъектами правоотношений в области государственной защиты государственных служащих являются государственные служащие и государственные органы и ведомства, где они проходят службу (в нашем случае – органы внутренних дел и сотрудники органов внутренних дел (полиции), которые наделены правами и обязанностями согласно законодательству. Объектом предстают материальные блага и услуги, обязанности, права и интересы, а также жизнь, здоровье, честь, достоинство, личная неприкосновенность государственных служащих и их родственников.

Содержание этого правоотношения – индивидуальные права и обязанности сторон. Основаниями появления правоотношения по государственной защите могут быть как определенные юридические факты, так и сложный юридический состав. В одних случаях для появления данного правоотношения достаточно поступить на государственную службу, в частности в органы внутренних дел (полицию) (данный юридический факт требуется, к примеру, для приобретения некоторых гарантий и льгот в области правовой и социальной защиты). В других, кроме нахождения на государственной службе, необходимо присутствие установленного законом срока выслуги лет (пенсионные льготы, доплаты к денежному содержанию) или, к примеру, факт совершения в отношении сотрудника или его близких родственников противоправного деяния (для применения установленной законом повышенной ответственности).

Кроме того, государственную защиту государственных служащих мы отнесем к межотраслевому институту отечественного права, поскольку в него входят нормы конституционного, административного, уголовного, гражданского, трудового права, права социального обеспечения.

Относительно форм государственной протекции как средства организации, деятельности и внешнего выражения его сущности, то они, как правовые категории, тесно переплетаются с соответствующей деятельностью государственных органов: правотворческая форма – с правотворчеством, судебная форма – с правосудием, административная – с деятельностью органов управления, самозащита – с деятельностью самого уполномоченного лица, общественная – с деятельностью общественных объединений. Из них государственная защита реализуется в правотворческой и правоприменительной (судебной и административной) формах. Правотворческая форма связана с правотворческой деятельностью (имеется в виду процесс творения правовых норм компетентными органами). Субъектом такой деятельности выступают законодатели, которые вправе издавать нормативные правовые акты, конкретизирующие меры государственной протекции сотрудников органов внутренних дел, предусмотренные законом. Наиболее демократичной и действенной является судебная форма защиты прав, сво-

бод и законных интересов человека. Судебный порядок – наиболее регламентированный и безукоризненный, он обеспечивает предохранение любых законных прав и интересов граждан и общества. Уголовно-правовая защита, например, может осуществляться только в судебном порядке.

Административная форма защиты прав и свобод государственных служащих в целом (и сотрудников органов внутренних дел (полиции) в частности) более общераспространена. Это связано с тем, что собственно административное законодательство, наравне с иными отраслями права, устанавливает правовой статус государственных служащих, последовательность прохождения ими службы и другие значительные вопросы, сопряженные с реализацией ими своих прав и обязанностей. Рассмотрение споров в административном порядке в определенных случаях может привести к более оперативной защите права – к немедленному или менее длительному сроку исправления допущенной до этого органом ошибки.

Жеребцов Алексей Николаевич,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, доцент;

Дегтярев Тимофей Петрович,
заместитель начальника управления по надзору за соблюдением
Федерального законодательства – начальник отдела по надзору
за исполнением законов в сфере экономики прокуратуры
Краснодарского края, старший советник юстиции

ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПРОКУРОРА И ИХ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Вопрос об административно-процессуальных функциях прокурора в настоящее время является малоизученным, что актуализирует необходимость его исследования для решения комплекса научных и практических задач. Научное значение изучения процессуальных функций прокурора представляется нам необходимым для совершенствования административно-процессуального статуса прокурора, в то время как практическая составляющая данного вопроса, по нашему мнению, преследует насущную потребность дальнейшего совершенствования российского административно-процессуального законодательства.

Процессуальные функции участников административного процесса не могут быть сформулированы на основе логического (научного) анализа цели деятельности участников процесса. Административно-процессуальные функции должны быть сформулированы в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Потребность в той или иной конкретной функции

участника административно-процессуальных правоотношений обусловливается историческим типом (формой, моделью) административного процесса, его целями и задачами. Определяя административно-процессуальную функцию прокурора как основное направление деятельности прокурора в определенных Конституцией РФ, ФЗ о прокуратуре РФ и федеральных законах сферах прокурорской деятельности, осуществляемых в рамках механизма этой деятельности в определенных прокурорско-процессуальных формах, мы исходим из того, что формирование системы административно-процессуальных функций прокурора должно осуществляться с учетом элементов структуры их содержания: а) предмет, в рамках которого административно-процессуальная функция прокурора реализуется; б) характер действия прокурора по реализации административно-процессуальной функции; в) направленность (векторность) действий по осуществлению административно-процессуальной функции.

Система административно-процессуальных функций прокурора представляет собой подсистему более сложных интегративной системы, а именно системы функций принадлежащих всем участникам административного процесса, системы функций, закрепленных за органами прокуратуры в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ о прокуратуре РФ, иными федеральными законами. Прокурор, участвуя в административно-процессуальных правоотношениях, ориентируется и взаимодействует в своей повседневной деятельности с другими элементами данной системы (целями и задачами административно-процедурного, административно-юрисдикционного процесса и административного судопроизводства, иными участниками административного процесса, их функциями, правами и обязанностями, специфическими объектами правового регулирования административно-процессуальных правоотношений, методами их регулирования и т.д.), приобретая при этом новые качества и свойства, присущие всей системе единого административного процесса. При этом следует согласиться, что система административно-процессуальных функций прокурора не совпадает с теми нормативными положениями, которые закреплены в ФЗ о прокуратуре РФ. Они имеют нормативное закрепление и в иных федеральных законах¹. Все эти положения требуют обоснования видовой дифференциации административно-процессуальных функций прокурора, положив в ее основу

¹ См., например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ, 2002. № 1. (часть 1). Ст. 1; Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 2008. № 52. (часть 1). Ст. 6249; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ, 2015. № 10. Ст. 1391 и другие.

определенные критерии, дающие возможность обосновать системность указанных функций.

Анализ существующих научных подходов к классификации функций прокурора (преимущественно в уголовном процессе) позволяет сделать следующие выводы: во-первых, большинство ученых-процессуалистов делят процессуальные функции на функции процесса и функции участников процесса; во-вторых, высказываются достаточно обоснованные предложения о классификации функций прокурора, основываясь на их законодательном закреплении; в-третьих, предлагается вполне аргументированная концепция классификации процессуальных функций прокурора в зависимости от степени их значимости в многообразной системе процессуальных правоотношений. Основываясь на представленных выводах, следует отметить, что все функции прокурора следует классифицировать по степени их процессуальной значимости на основные и приоритетные административно-процессуальные функции.

Другим критерием дифференциации административно-процессуальных функций прокурора, по нашему мнению, следует признать содержание функции. С учетом данного критерия нам представляется целесообразным выделить следующие виды административно-процессуальных функций прокурора:

1) административно-процессуальная функция прокурора по надзору за законностью установленного порядка осуществления органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными лицами, наделенными государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, государственных функций и предоставления государственных услуг. Рассмотрим данную функцию с точки зрения ее содержания. Предметом реализации данной административно-процессуальной функции прокурора являются процессуально-процедурные правоотношения, возникающие в процессе реализации органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными лицами, наделенными государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, государственных функций и предоставления ими государственных услуг, предусмотренных законодательством. Представляется, что именно данная сфера общественных отношений в полной мере характеризует предмет реализации рассматриваемой функции прокурора.

Другим элементом содержания приведенной функции прокурора является характер его деятельности (процессуальная форма) по реализации приведенной функции. В данном случае характер деятельности прокурора заключается в осуществлении им прокурорского надзора за законностью исполнения положений административных регламентов предоставления публичных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций государственными и муниципальными органами власти. Ученые, исследу-

ющие проблемы административных регламентов деятельности органов исполнительной власти, определяют их как «нормативные правовые акты, устанавливающие сроки и последовательность административных действий и принятия решений исполнительного органа государственной власти, определяющие порядок взаимосвязи между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с заявителями, иными органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении государственной услуги исполнительным органом государственной власти»¹. В настоящее время выделяются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и административные регламенты органов исполнительной власти, взаимодействия исполнительных органов государственной власти. Приведенные положения означают, что характер действий прокурора, в рамках рассматриваемой административно-процессуальной функции, заключается в процедурах осуществления прокурорского надзора за законностью установленного порядка осуществления органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными лицами, наделенными государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, государственных функций и предоставления государственных услуг. В указанном контексте весьма обосновано отмечает Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, что отсутствие четкой законодательной регламентации порядка, сроков, оснований и пределов проведения прокурорских проверок оставляет простор для злоупотреблений прокурорскими работниками². Данное обстоятельство требует совершенствования нормативно-правового регулирования процедур проведения прокурорско-надзорных проверок.

Третьим элементом структуры содержания рассматриваемой административно-процессуальной функции прокурора является его направленность (векторность) при реализации рассматриваемой функции прокурора. Направленность реализации приведенной административно-процессуальной функции прокурора определяется не только ФЗ о прокуратуре РФ, но и приказами Генерального прокурора РФ³. Векторность реализации административно-процессуальной функции прокурора по надзору за законностью установленного порядка осуществления органами исполнительной власти,

¹ Наумов С.Ю., Гегедюш Н.С., Мокеев М.М., Подсумкова А.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2012. С. 163.

² См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право, 2015. № 5. С. 19.

³ См., например, Приказ Генпрокуратуры России от 11 августа 2010 г. № 313 (с изм. и доп.) «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Законность, 2010. № 11.

органами местного самоуправления и иными лицами, наделенными государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, государственных функций и предоставления государственных услуг заключается в осуществлении прокурорских проверок соблюдения указанными органами административных процедур предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций, осуществления межведомственного взаимодействия. Обеспечение точного и неуклонного исполнения положений административных регламентов деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных лиц, наделенных государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, что будет способствовать полноценной реализации прокурорского надзора за соблюдение законов (ст. 21 ФЗ о прокуратуре РФ) и соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц (ст. 26 ФЗ о прокуратуре РФ);

2) административно-процессуальная функция прокурора по осуществлению административного преследования. Наличие приведенной функции прокурора в настоящее время является дискуссионным. Вместе с тем ее признают и обосновывают целый ряд ученых-административистов¹. Так, А.Ю. Винокуров признавал, что в системе внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры следует выделить самостоятельную функции административного преследования². Данную позицию активно поддержал Н.В. Субанов, который высказал мнение о том, что п. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре РФ следует изменить «путем закрепления в числе функций прокуратуры осуществления административного преследования в соответствии с полномочиями, предусмотренными КоАП РФ»³. Полномочие прокурора на осуществление административного преследования вытекают из системного толкования положений ст. 25.11 КоАП РФ. Участие прокурора в производстве по делу об административном правонарушении (админи-

¹ См.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов прокуратуры государств-участников СНГ по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право, 2015. № 6. С. 609–616; Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2012. № 10. С. 56; Микулин А.И. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право, 2010. № 10. С. 64 – 72; Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика, 2015. № 4. С. 67 - 73.

² См.: Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2012. № 10. С. 56; Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности органов прокуратуры государств-участников СНГ по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право, 2015. № 6.

³ Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика, 2015. № 4. С. 70.

стративно-юрисдикционном процессе) характеризуется следующими полномочиями: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. Это означает, что прокурор, участвуя в административно-юрисдикционном процессе, выполняет не только функцию административного преследования, но и иные виды административно-процессуальных функций. Кроме этого функция административного преследования закрепляется и в ст. 28.4 КоАП РФ, ч. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре РФ, где предусматривается возможность прокурора возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

3) административно-процессуальная функция прокурора участия в производстве по делу об административном правонарушении. Приведенная административно-процессуальная функция прокурора вытекает из положений как ч. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре, так и ст. 25.11 КоАП РФ. В случаях обязательного участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях (например, дело об административном правонарушении рассматривается в отношении несовершеннолетнего), он должен быть предупрежден о времени и месте рассмотрения дела. В этой связи в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (с изм. и доп.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ отмечается, что в соответствии с ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор должен быть извещен о времени и месте рассмотрения каждого дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора. В науке имеет место дискуссия о роли прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Высказываются полярные мнения: первое – прокурор является участником производства по делам об административных правонарушениях и прокурорский надзор не осуществляют², второе – прокурор в производстве по делам об

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. № 6.

² См.: Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах закрепления в кодифицированных актах государств - участников СНГ полномочий по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 723; Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 107; Косюта М.В. Роль прокуратуры в обеспечении законности при производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Национальной академии прокуратуры Украины, 2009. № 2. С. 100 - 104.

административных правонарушениях участвует в указанном производстве и осуществляет надзор за законностью данного производства¹.

При этом, если прокурор участвует в производстве по делу об административном правонарушении осуществляемое судом, то он надзорные функции не осуществляет. С данным подходом вполне следует согласиться, так как прокурор в этом случае реализует полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 1 ФЗ о прокуратуре РФ. Анализируя позиции авторов приведенной научной дискуссии следует отметить, что необходимо различать участие прокурора в указанном производстве при условии возбуждения им дела об административном правонарушении и участие в производстве по делу об административном правонарушении, возбужденного иным субъектом административной юрисдикции. Нам представляется, разрешение данного спора может быть осуществлено с использованием предложенной нами структуры содержания административно-процессуальной функции прокурора. В приведенных случаях имеет место различный предмет прокурорской деятельности и его характер. В том случае, когда прокурор возбуждает дело об административном правонарушении и осуществляет административное расследование он выполняет административно-процессуальную функцию административного преследования лица за совершенное им административное правонарушение. Данная функция реализуется и в процессе дальнейшего производства по возбужденному прокурором делу об административном правонарушении, т.е. на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, обжалования (опротестования) принятого по нему решения и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Если же прокурор вступил в производство по делу об административном правонарушении на любой из стадий данного производства, либо его участие в рассмотрении дела об административном правонарушении является обязательным, а данное дело возбуждено иным уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ должностным лицом или в соответствии законом субъекта РФ об административной ответственности, то прокурор в данной ситуации реализует административно-процессуальную функцию надзора за законностью постановлений по делу об административном правонарушении;

¹ См.: Гриценко Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дис... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 8; Баскакова С.И., Сергеева Е.П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс, 2015. № 3. С. 68; Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности: учебное пособие / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2006. С. 46; Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / Е.А. Алехин, Л.М. Ведерников, А.М. Воронов и др. / Под ред. М.А. Лапиной. М.: ВГНА Минфина России, 2012. С. 194; Соловьев А.А. Обращение прокурора в суд как способ защиты экономических прав граждан // Российский судья, 2016. № 4. С. 12 - 15.

4) административно-процессуальная функция прокурора по надзору за законностью постановлений по делу об административном правонарушении. Приведенная функция, реализуемая прокурором, имеет особое значение в системе административно-процессуальных функций прокурора. По данным некоторых представителей прокурорского корпуса нарушения законодательства об административной ответственности по сравнению с выявленными прокурорами иных нарушений законов является весьма существенным. «Так, если прокурорами в 2013 г. выявлено 4 890 671 нарушение законов, то 635 631, или 13,7%, от них составили нарушения в сфере административного производства, в 2012 г. эта цифра составила 670 023, или 13,2% от общего количества выявленных прокурорами нарушений законов (5 079 920), в 2011 г. – 676 082, или 14% от 4 819 694, в 2010 г. – 581 180, или 13,3% от 4 357 580»¹. Реализуя приведенную функцию, прокурор наделяется полномочием опротестовывать постановление по делу об административном правонарушении (п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ) и осуществлять иные полномочия, предусмотренные ст. 22 ФЗ о прокуратуре РФ;

5) административно-процессуальная функция прокурора по участию в административном судопроизводстве. Приведенная функция закрепляет в ч. 7 ст. 39 КАС РФ: «Прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». Кроме этого функция участия прокурора в административном судопроизводстве закрепляется в нормах ч. 3 ст. 1 и ст. 35 ФЗ о прокуратуре РФ. Следует отметить, что рассматриваемая функция тесно связана с административно-процессуальной функцией участия прокурора в производстве по делу об административном правонарушении, если данное производство осуществляется судом. Вместе с тем мы считаем, что предмет прокурорской деятельности и его характер в указанных вида административного процесса различны и в этой связи образуют и нормативно закрепляют две различные административно-процессуальные функции прокурора. Кроме этого следует подчеркнуть, что реализация административно-процессуальной функции прокурора по участию в административном судопроизводстве имеет весьма ограниченный характер. Из смысла ч. 7 ст. 39 КАС РФ прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу лишь в случаях, определенных КАС РФ. Это положение подчеркивается в п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»². Участвуя в рассмотрении административного дела судом, прокурор дает заключение по

¹ См.: Тухватуллин Т.А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административное право и процесс, 2015. № 4. С. 37.

² Российская газета, 2016. 3 октября.

данному делу. Это является одной из форм участия прокурора в рассмотрении административного дела судом¹.

В настоящее время действующий КАС РФ предусматривает три формы участия прокурора в рассмотрении административных дел в суде:

а) обязательное участие прокурора в рассмотрении административного дела: ч. 4 ст. 213, ч. 3 ст. 268, ч. 5 ст. 277, ч. 4 – 5 ст. 283 КАС РФ;

б) обязательное уведомление прокурора о месте и времени рассмотрения административного дела, но участие в его рассмотрении прокурором решается по его усмотрению: ч. 3 ст. 243, ч. 3 ст. 272, ч. 4 ст. 280, ч. 4 ст. 283, ч. 3 ст. 285.3 КАС РФ;

в) участие прокурора в рассмотрении административного дела в суде апелляционной, кассационной, надзорной инстанции и в Президиуме Верховного суда РФ, рассматривающие представление прокурора об обжаловании решения суда по административному делу: ч. 2 ст. 295, ч. 1 и 2 ст. 313, ч. 6 ст. 318, ч. 4 ст. 327, ч. 3 ст. 332, ч. 7 ст. 340 КАС РФ.

При этом полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении административного дел, определяются КАС РФ (ч. 4 ст. 35 КАС РФ). Однако положения приведенной нормы, по нашему мнению, выступает в противоречие с положениями ст. 36 ФЗ о прокуратуре РФ, где определяются положения об опротестовании прокурором судебных решений. Следует отметить, что ч. 2 ст. 295, ч. 1 и 2 ст. 313 и другие нормы КАС РФ предусматривают не протест прокурора на судебное решение, а представление прокурора об обжаловании судебного решения;

б) административно-процессуальная функция прокурора по защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами путем обращения в суд с административным иском заявлением. Характеризуя данную административно-процессуальную функцию прокурора, следует признать, что, «... Во-первых, прокурор в административном судопроизводстве защищает государственные и публичные интересы в формах и по основаниям, которые предусмотрены КАС. Участие прокурора в административном судопроизводстве представляет собой одну из форм защиты публично-правовых интересов наряду с защитой таких интересов государственными органами и должностными лицами... Во-вторых, прокурор в суде не осуществляет функций надзора, а выступает в качестве одного из лиц, участвующих в деле»². В принципе приведенные

¹ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и другие. / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 47.

² Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и другие. / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 47 – 48.

положения находят отражение в норме ст. 35 ФЗ о прокуратуре РФ. Приведенная административно-процессуальная функция прокурора может быть реализована в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 39 КАС РФ. Во-первых, административное исковое заявление подается прокурором в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. «При этом прокурор сам определяет характер и степень интереса, подлежащего защите, с правом окончательной оценки со стороны суда»¹. Во-вторых, административное исковое заявление подается прокурором и других случаях, предусмотренных федеральными законами. «В этой ситуации прокурор имеет безусловное право на обращение в суд в порядке административного судопроизводства, поскольку здесь нет необходимости, в отличие от обращения в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов публичных образований, обосновывать наличие интереса в возбуждении дела прокурором»². В соответствии с положениями ч. 4 ст. 39 КАС РФ прокурор, обратившийся в суд с административным иском, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска. В свою очередь в соответствии с ч. 7 ст. 38 КАС РФ под прокурором как административным истцом понимается лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов. Административное исковое заявление, которое подается прокурором, должно соответствовать требованиям п. 1 – 5, 8 и 9 ч. 2 ст. 125 КАС РФ. В случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином.

Таким образом, нами представляется уместным выделить указанные шесть административно-процессуальных функций прокурора, что обосновывается, по нашему мнению, анализом элементов их содержания.

¹ Административное судопроизводство: учебник / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и другие. / Под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 36.

² Там же. С. 37.

Шкеля Олег Викторович,
заместитель начальника кафедры
административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России

ПРОХОЖДЕНИЕ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ – ОБЯЗАННОСТЬ ВОДИТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Водители транспортных средств, прошедшие обучение в автошколах и успешно сдавшие экзамены в подразделениях Госавтоинспекции получают водительское удостоверение на право управления транспортным средством соответствующей категории. Тем самым получают не только право на управление транспортным средством но и обязанности которые они должны беспрекословно выполнять.

Права и обязанности – специально созданные государственные границы, позволяющие тому или иному гражданину действовать, не выходя за них¹. Нарушение законодательства приводит к негативным последствиям, которые разрушают устои Конституции.

Так в соответствии с п. 2.3.2. Правил дорожного движения **водитель транспортного средства обязан** «По требованию должностных лиц, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью дорожного движения и эксплуатации ТС проходить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.»² Водитель отказавшийся от законного требования уполномоченного должностного лица, от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, попадает под действие «Кодекса об административных правонарушениях» которым предусмотрена административная ответственность статья 12.26 «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения». В этом случае на водителя транспортного средства налагается «административный штраф в размере тридцати тысяч рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет»³. А так же уполномоченное лицо задерживает транспортное средство до устранения причины задержания.

¹ <http://fb.ru/article/217353/obyazannosti-i-prava---eto-chto-takoe>

² Действующие Правила утверждены Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения». Новая редакция содержит все последние изменения в ПДД от 12.12.2017 (Постановление Правительства РФ № 1524), которые вступают в силу с 18 марта 2018 года. // [Электронный ресурс] // www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2018).

³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001г. № 195-ФЗ (ред. 02.10.2018г.) // [Электронный ресурс] // www.consultant.ru (дата обращения 17.10.2018).

Сегодня законодатель уравнил водителя, который согласился пройти медицинское освидетельствование с водителем который отказался пройти медицинское освидетельствование, однако водитель который отказался от медицинского освидетельствования не признается находящимся в состоянии опьянения. В следствии чего, после истечения срока такому водителю гораздо проще получить медицинскую справку для сдачи экзамена в подразделениях Госавтоинспекции.

По сведениям о показателях безопасности дорожного движения приведенных на сайте ГИБДД МВД России в период с 2015г. по сентябрь 2018 года, ДТП с водителями, отказавшимися от медицинского освидетельствования составляет¹:

	январь-сентябрь 2018 года	2017 год	2016 год	2015 год
ДТП	2688	4025	4288	4688
Погибло	113	176	193	238
Ранено	3847	5678	6114	6504

Все эти люди пострадали от водителей, которые так и не признаны находящимися в состоянии опьянения и при рассмотрении и вынесении решения о наказании тот факт что они действительно находились в состоянии опьянения никак не отразился на вынесенном решении о наказании.

Законодатели в России неоднократно предпринимали меры по улучшению и ужесточению ответственности за управление транспортными средствами в состоянии опьянения. Так Федеральным законом от 03.04.2018 года № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 12.8 КоАП РФ в примечание ст.12.8 внесено изменение, заменив слова «воздуха, или в случае» словами «воздуха, или наличием абсолютного этилового спирта в концентрации 0,3 и более грамма на один литр крови, либо в случае». Данное изменение позволяет привлекать к ответственности водителей, госпитализированных в тяжелом состоянии для оказания неотложной медицинской помощи, а так же которые не могут сдать анализ мочи. До вступления в силу этих изменений водителей которых госпитализировали в связи с тяжелым состоянием нельзя было привлечь к ответственности так как согласно примечания ст. 12.8 определение состояния опьянения определялось с помощью измерения выдыхаемого воздуха. Трудно представить себе человека, находящегося в тяжелом состоянии и проходящем данную процедуру.

Рассматривая объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.8 и ст. 12.26 КоАП РФ прихожу к выводу, что она характеризуется умышленной формы вины! В следствии чего нельзя сказать, что водитель, садясь за руль своего транспортного средства не осознает противоправность своего деяния. Однако **надеявшись** на то, что

¹ См.: Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт ГИБДД МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/stat>

ему проехать надо всего лишь пару кварталов и на то, что его просто не остановят сотрудники Госавтоинспекции, садится и управляет автомобилем. В этом случае я считаю необходимо рассмотреть комплекс мер которые бы предотвращали такие ситуации. Так, например человек (водитель) который отдыхает распивая спиртные напитки в кафе, ресторане да и просто у своих друзей должно работать его окружение в котором не может быть ни одного человека который бы не осознавал всю опасность таких действий своего товарища, друга или родственника и предпринял бы какие-нибудь действия. В кафе и ресторанах имеются охранники, которые контролируют обстановку в целом и если бы они обращали внимание на то, что человек после застолья садится за руль и может находиться, в состоянии опьянения хотя бы попытались это предотвратить, проведя беседу или предложить бесплатно оставить его автомобиль на стоянке и вызвать такси. Может быть не все, но кто-то послушал охранника, своего товарища или родственника и тем самым сохранил себе и другому человеку жизнь. К сожалению, в нашем обществе в большинстве всего каждый думает о себе и просто не станет ничего предпринимать!

Проведя анализ правовых санкций привлечения к ответственности водителей, отказавшихся от медицинского освидетельствования за рубежом в таких странах как Латвия предусмотрена уголовная ответственность и *наказывается лишением свободы на срок не свыше одного года, либо арестом или общественными работами, либо штрафом в размере до 50 минимальных месячных заработных плат, а также лишением права управления транспортным средством на срок от трех до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой*. В Республике Беларусь водитель привлекается так же к уголовной ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения и отказ от прохождения освидетельствования, однако наказание осуществляется по правилам административной преюдиции. В Великобритании отказ от прохождения тестирования приравнивается к нахождению в состоянии опьянения¹.

Считаю, что в России так же законодателю необходимо обратить внимание на рассмотрение данного вопроса и принять решение о недопустимости отказа водителя от прохождения медицинского освидетельствования. Водитель управляет транспортным средством, которое является средством повышенной опасности, техника не стоит на месте каждый производитель автомобилей вкладывает огромные денежные средства в разработку активных и пассивных средств безопасности. Однако если водитель будет знать,

¹ Артемов В.Ю., Власов И.С., Голованова Н.А. и др. Законодательство об ответственности за нарушение правил дорожного движения в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Зарубежный опыт и его рецепция в российском законодательстве: научно-практическое пособие (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев). - «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М», 2016 г. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/57203020/#ixzz5UGx9ksiV>

что ни в коем случае он не имеет никакого права садиться за руль в состоянии опьянения, а если сядет за руль транспортного средства, то может и сесть за решетку!

Считаю, что для решения данного вопроса необходимо отказ от прохождения медицинского освидетельствования предусмотренный ст. 12.26 КоАП РФ перенести в уголовное законодательство и назначить наказание в виде реального срока лишения свободы от тех до 6 месяцев. Либо дать право уполномоченному должностному лицу в принудительном порядке препровождать лицо с явными признаками опьянения и отказавшимся от прохождения медицинского освидетельствования в медицинское учреждение которое имеет право проводить такие исследования в порядке статьи 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции». Ужесточение ответственности должно положительно повлиять на снижение дорожно-транспортных происшествий, а самое главное на сохранение человеческих жизней.

Чмырёв Сергей Николаевич,
профессор кафедры государственных и
гражданско-правовых дисциплин
Новороссийского филиала
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент;
Тхаровская Ольга Юрьевна,
старший преподаватель кафедры государственных и
гражданско-правовых дисциплин
Новороссийского филиала
Краснодарского университета МВД России;
Евстафиади Янис Константинович,
преподаватель кафедры государственных и
гражданско-правовых дисциплин
Новороссийского филиала
Краснодарского университета МВД России

СУЩНОСТЬ ЭКСТРЕМИЗМА И ЕГО ФОРМЫ

Социальная реальность XXI века насыщена всплесками экстремизма разной остроты и масштаба.

Обострившись сегодня эта «болезнь» стала спутницей социальных преобразований, проявляясь в различных формах политического, националистического, религиозного, экологического и др. экстремизма. Эта проблема особенно значима для России, с одной стороны, не раз становившейся

жертвой внутреннего экстремизма и объектом посягательств извне, а с другой, переживающей период радикальных социальных преобразований и острых кризисов.

Во всех формах экстремизм несет страдания людям, делает их заложниками политиков крайнего толка, для реализации варварских проектов и целей присвоения власти.

Чмырёв С.Н., указывает, что «В политическом плане экстремизм выступает против сложившихся (и складывающихся) общественных структур и институтов, пытаясь подорвать их стабильность, низвергнуть ради достижения своих целей, как правило, силовыми методами»¹. Экстремистские движения и организации применяют различные формы и методы, для организации несанкционированных митингов, шествий и пикетирований, которые в последующем перерастают в столкновения с правоохранительными органами. Организаторы и активные участники экстремистов не идут на контакт с правоохранительными органами и органами государственной власти и преследуют свои взгляды до конца.

В идеологическом плане экстремисты пытаются жестко навязать свою собственную систему убеждений, взглядов и навязать её любым способом, требуя от своих приверженцев железного исполнения и повиновения любых указаний. Обосновывая свои интересы, экстремисты адресуют не к здравому смыслу, а к эмоциям, социальным иллюзиям и предрассудкам людей. Доведенная до абсурда идеологизация экстремистских действий создает особый тип сторонников, склонных к самовозбуждению, потере контроля над своим поведением, готовых на любые акции и нарушения общественного порядка.

Однако, на наш взгляд, причины обострения экстремизма связаны не столько с субъективной деятельностью отдельных политических фигур и группировок, сколько с более широкими явлениями, объективно обусловленными переходным и кризисным состоянием общества и его рефлексией в сознании и психологии людей, их образе жизни. Иначе говоря, речь идет о социальной реальности в ее связи с человеческим фактором экстремизма. В известном смысле политический экстремизм есть побочный продукт крупных социальных изменений.

Выделим перечень характеристик переживаемого кризисного периода, связанных с воспроизводством феномена экстремизма.

1. Тотальная маргинализация российского общества. Маргинализация, характеризующаяся переходом в низшие слои, приводит к тяжелым социальным последствиям и способна дать в значительных количествах экс-

¹ Чмырёв С.Н. Административно-правовое регулирование деятельности милиции по противодействию экстремизму в России // «Ставрополь – город межэтнического согласия и межконфессионального диалога» научно-практическая конференция Ставрополь: 4-5 декабря 2008 года, Ставрополь «Изготовлено в ООО «Экспо-Медиа»» 2008. С. 67.

тремистские и даже террористически ориентированные элементы, «горючий материал», «человеко-насилие». Необходимо указать на растущие слои людей, которые находятся за бортом общества (бомжи, нищие, бродяги и т.п.). Но не менее значительным явлением стало продолжающееся падение уровня жизни до грани бедности и ниже слоев интеллигенции. Здесь мы имеем дело с явлением, которое можно назвать феноменом «новых бедных», ранее не встречавшимся в истории цивилизации ни одном обществе.

2. Мощным дестабилизирующим фактом, способным стать одним из запалов поведения экстремистского типа, проявляет себя растущая социальная и имущественная дифференциация населения.

3. Доминирование борьбы над согласием, зараженность общества «вирусом борьбы». Борьба как бы пронизывает все сферы жизни, что в известной степени можно объяснить наследованием определенных установок, присущих национальной культуре в целом. Некоторые из них напрямую корреспондируются с проявлениями радикализма: максимализм, страстность, неумение идти средним путем, отсутствие меры. К этому добавились еще идеологические установки и марксистской идеологии, ориентировавшие человека на борьбу, бескомпромиссность, поиск классовых врагов.

Следует иметь в виду, что и в начальный период реформирования – перестройка на официальном уровне тоже отождествлялась с революцией. Однако параллельно с этим нарастающий разрыв между первоначальными ожиданиями и ухудшением положения дел в реальности, в свою очередь, приводит к явлениям фрустрационного порядка (состоянию подавленности, тревоги, возникающему у человека в результате крушения надежд), с одной стороны, и к радикализации массовых настроений, с другой, доходящей порой до стремления использовать слабости государственной системы и продолжить «кратчайший» путь к желаемому.

Ущемление основных потребностей человека (экономическое обнищание) оказывает влияние на доминирование качеств агрессивности (заметное даже на уровне обыденного поведения, речи и т.п.).

4. Важной характеристикой переживаемого кризисного периода является насыщенность его различными мифами. Хотя как форма знания сегодня миф абсолютно архаичен, Гулыга А. указывает, что «тем не менее как повеление к действию он далеко не исчерпал свои возможности, продолжает играть важную, иногда решающую роль как средство идейной ориентации или подчинения граждан»¹. Более того, в русле традиционных мифологических представлений действует логократия – власть слов и понятий, часто святых и близких для людей, но отражающих скорее прошлую, чем настоящую реальность, а то и просто чаяния и социальные иллюзии.

¹ Гулыга А. Миф и современность // Иностранная литература. 2014. №2. С.169.

В результате вместо адекватного сознания мы сталкиваемся с сознанием деформированным. Так, явно мифологичным является убеждение значительной части населения, что политика, власть, управление государством доступны в принципе любому человеку.

Другим примером функционального мифа, характерного для России в силу вполне определенной исторической традиции, можно назвать убеждение в сверхъестественных способностях руководителя, мудром руководстве, способным якобы сразу решить все проблемы и уже своим появлением изменить к лучшему характер сложившейся ситуации. Такой миф лежит в основе убеждения о том, что государство должно решить все наши проблемы. Однако известно, что если какой-либо стереотип долгое время не вызывает соответствующей реакции, то он совершает инверсию – приобретает противоположный смысл. В результате одна часть населения сохраняет ностальгию по твердой руке, а другая – ориентирована чуть ли не на анархические формы правления, ибо не верит никакому руководству вообще.

5. Новой реальностью стало разрушение системы ограничений на предметы общего мнения населения. Нет сомнений, что это одно из завоеваний демократии, один из ее действенных инструментов. Но ясно и то, что положительная оценка здесь должна сочетаться с видением реальной неспособности части массового сознания к ведению диалога и стремления разрешать проблемы на основе конфликта и силовых приемов.

6. Возникновение и усиление идейно-политических кризисов приводит к тому, что и политико-управленческие круги и политические группировки разного толка при отсутствии достаточно разумных, обоснованных, правдивых и убедительных аргументов прибегают к манипулированию как способу идейно-психологического воздействия на граждан, вызова у них желаемых поведенческих реакций. Дилигенская Г.Г. отмечает, что «в целом способы манипулирования опираются на развитие новой коммуникационной техники и использование огромных возможностей СМИ, делающих более изощренными манипуляции массовыми политическими ориентациями и способы оправдания практической политики. Новые возможности манипуляции содержатся и в негативных проявлениях процесса индивидуализации – растущего одиночества, социальной дезориентации человека»¹.

Среди разновидностей политического экстремизма своей варварской, человеко-ненавистнической практикой и идеологией выделяется фашизм.

Борисов С.В., Жеребченко А.В., указывают, что «фашизм – разновидность тоталитаризма XX века, формирующаяся на базе массовых движений элитарная террористическая диктатура, противостоящая тенденции демократизации общественной жизни, создающая иллюзии корпоративного

¹ См.: Дилигенская Г.Г. К новой модели человека // Мировая экономика и международные отношения. 2009. №10. С.50.

единства (на расовой, национальной почве), социальной защищенности человека и национально-государственного возрождения. Его родовая тоталитарная характеристика выражается в системе насильственного политического господства, в полном подчинении человека, его экономической, социальной, духовной и даже бытовой и интимной жизни власти господствующей квазиэлиты, организованной в целостный военно-бюрократический аппарат и возглавляемый лидером – «Фюрером», «Дуче», «Каудильо», «Вождем» и т.п.»¹.

Однако фашизм не есть лишь предмет истории. Несмотря на чередование подъемов и спадов, и сегодня неофашистские партии и организации являются постоянным негативным фактором в политической жизни ряда стран – и не только тех, где прежде находились цитадели «традиционного» фашизма. Манн Т.Р. называл его «болезнью времени, которая по всюду дома и от которой несвободна ни одна страна»².

Среди явлений отечественной социально-политической реальности отчетливо просматривается то, что на сцену возвращаются националистические движения, твердо верящие, что Россию может «спасти» сильное авторитарное правительство (лидер), которое восстановит «закон и порядок» и будет проводить консервативную политику.

Активно циркулируют идеи о необходимости различных форм диктаторской консолидации общества и идеология державности, которые могут стать общим знаменателем для очень многих политических тенденций – от умеренно-авторитарной до фашистских и нацистских.

Социально-политическим фоном оживления политического экстремизма фашистского типа стала ситуация, когда сфера межнациональных отношений стала наиболее конфликтной, чреватой серьезными коллизиями. Властность, заявив о себе, национальная проблематика, по сути, заняла центральное место в сложнейших политических процессах реформирования общества, но одновременно стала полем воспроизводства этнонационального радикализма.

Другой разновидностью экстремизма является религиозный экстремизм. Сталкиваясь с феноменом религиозного экстремизма, внерелигиозное общество обнаруживает в нем определенную осознанную социальную патологию, оставляя вне поля своего зрения истоки религиозного чувства, приводящие к опасным социальным последствиям. Современное либеральное государство дистанцируется от религиозности как рычага власти. Оно легализует прежде всего традиционные конфессии, которые являются культурно-аутентичным менталитетом его граждан, и оставляет возможность,

¹ Борисов С.В., Жеребченко А.В. Возбуждение ненависти, вражды, унижение человеческого достоинства: проблемы установления и реализации уголовной ответственности. Монография / Отв. ред. С.В. Борисов. М.: Юриспруденция, 2015. С. 52.

² Манн Т.Р. Место и роль полиции в противодействии экстремизму // Международное уголовное право. 2014. № 4. С. 56.

право на легализацию для всех других конфессий нетрадиционных, привнесенных извне. Вот в этой-то возможности, праве на легализацию и кроется конфликт между государством и религиозной общиной, что становится достоянием общественности только тогда, когда экстремистская сущность этой общины может быть выражена языком юридических норм.

Кудрявцева Лариса Владимировна,
доцент кафедры международного частного
и предпринимательского права
Кубанского государственного аграрного университета
имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук, доцент;
Зехов Батыр Зурабович,
студент 4 курса юридического факультета
Кубанского государственного аграрного университета
имени И.Т. Трубилина

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Если говорить о сегодняшней ситуации в сфере экологической преступности, то существует необходимость обращения внимания на структуру, состав и главные характеристики системы этой преступности. В наше время не существует единственного правильного подхода к рассмотрению правовой стороны данного вопроса, потому как в каждой стране специалисты по-своему смотрят на формирование универсального определения «экологической преступности». При анализе нынешнего состояния сферы экологической преступности назревает вывод, что для улучшения ситуации следует задействовать все методы и этапы предупредительного воздействия.

Экологическим преступлением считается общественноопасное, наказуемое деяние, которое причиняет или создает прямой риск причинения вреда природе или ее компонентам. Другими словами, экологическое преступление – это любое преступление, создающее экологическую опасность. Данное положение присутствует в уголовном и природоохранном законодательстве.

Общественно принятый официальный термин экологической безопасности закреплено в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» – это состояние защищённости природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий».¹

¹Shrotria S. Environmental justice: Is the National Green Tribunal of India effective? / Sudha Shrotria // Environmental Law Review. — 2015. — Vol. 17. — P. 169-188.

Под экологической преступностью, как правило, подразумевается совокупность преступлений, посягающие или нарушающие соглашения общественных отношений, касающихся экологической безопасности, а также нарушения природоохранного законодательства. Помимо этого, под экологической преступностью подразумеваются преступления, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду и здоровье людей.

Анализируя общую преступность, можно заметить, что абсолютное годовое число экологических преступлений по сравнению с прошлыми годами значительно возросло. Возрос также и процент экологической преступности от общей. На данный момент он составляет 2%, в то время как в 2003-2005 гг., экологическая преступность составляла всего 0.3%, а по 2015 г. – 0.9%.

При этом в разных городах и округах можно пронаблюдать совершенно разную статистику экологической преступности.

Например, самый высокий процент был зафиксирован в Южном и Сибирском федеральных округах. В остальных субъектах статистика более стабильна и обладает снижающей тенденцией.¹

Процент зарегистрированной экологической преступности от общей занимает не более 2%. Хотя специалисты утверждают, что вся экологическая преступность занимает от 15 до 20%. Таким образом, по их мнению, понятно, что на сегодняшний день экологической преступности, как и ее видам, не может быть дана исчерпывающая криминалистическая характеристика.

При анализе зарегистрированной экологической преступности можно выяснить, что наибольшее распространение получили четыре ее вида, каждый из которых можно характеризовать как незаконную добычу природных ресурсов. А именно: незаконная добыча водных биологических ресурсов, охота, вырубка и уничтожение или повреждение лесных насаждений. Они составляют около 99% всей зарегистрированной преступности в области экологии.

Борьба с преступлениями в области экологии включает в себя несколько аспектов:

1. Обеспечение экологического благополучия населения, как основного направления государственной политики.
2. Удовлетворение требованиям природоохранного законодательства предпринимателями, должностными лицами, а также коммерческими или государственными организациями.
3. Улучшения положений природоохранного законодательства.
4. Совершенствование работы правоохранительных органов в сфере экологической преступности.

¹Бородуля Е.В. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом леса (по материалам Восточно-Сибирского региона) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Е.В. Бородуля. — Волгоград, 2011. — 241 с.

Приоритетным направлением является совершенствование законодательства экологической безопасности в целях обеспечения экологического благополучия населения, гарантированного ст. 42 Конституции РФ. Данное направление должно опираться на Указ Президента России от 13 июля 1993 г. Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по экологической безопасности. Согласно данному положению комиссии, правоохранительные министерства должны рассматривать административную и уголовную ответственность в качестве наказаний за преступления в сфере экологической безопасности.¹

Улучшения положений природоохранного законодательства подразумевает принятие новых законов и изменение старых. Однако, внесения и изменения должны производиться путем глубокого анализа нынешней ситуации. Следует учитывать все стороны вопросов, касающихся экологических преступлений. Данные действия способствуют созданию полноценной системы обеспечения экологического благополучия граждан.

При борьбе с экологическими преступлениями нужно понимать, что они создают риск всем основам биологической системы окружающей среды и организма человека. Поэтому следует создать эффективную систему действий правоохранительных органов в отношении экологической преступности.

Одну из самых важных ролей в системе работы правоохранительных органов играет прокуратура. Прокуратура, как правило, отслеживает исполнение законодательства, в том числе и экологического. Кроме того, она выявляет и пресекает правонарушения в сфере экологии, не давая им, перерасти в уголовные преступления. Данный орган анализирует условия и причины, по которым были совершены преступления. Помимо этого, прокуратура отслеживает выполнение работы в сфере экологической безопасности другими органами, координируя их работу. Одной из самых главных задач этого органа является предотвращения появления незаконных правовых актов. Уже несколько лет специалисты успешно осуществляют данную задачу, снижая общее количество таким актов. Хотя о масштабном влиянии на статистику говорить пока рано.

Другие правоохранительные органы также играют важную роль в предотвращении экологических преступлений. Особое место занимают природоохранные органы, а также службы контроля и надзора: Министерство природы, МЧС и т.д. Ужесточение контроля за исполнением природоохранного законодательства, а также принуждение к исполнению является жизненно важной задачей, так как наблюдается стабильное ухудшение условий окружающей среды.²

¹Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений / И.А. Конфоркин. — М. : Моск. ун-т МВД России, 2012. — 180 с.

²Травина И.Г. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с незаконной рубкой лесных насаждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / И.Г. Травина. — М., 2012. — 27 с.

Стоит отметить, что отрицательное влияние на ситуацию экологической преступности оказывает нерешенный вопрос о территориальных органах надзора за исполнением экологического законодательства. В связи с увеличением количества соответствующих нарушений, возрастания террористической угрозы и угрозы экоцида, появление таких органов обретает реальную необходимость. Этот факт поддерживается учеными и экспертами.

Эта проблема достигает своего апогея в современных условиях. Каждое отдельное государство придерживается собственной политики обеспечения экологической безопасности. Ее совершенствование способствует повышению эффективности обеспечения экологической безопасности.

При создании системы охраны экологической безопасности нужно учитывать множество факторов: экологические и правовые особенности государства и его рассматриваемого субъекта, уровень культуры населения. Например, в округе, где слабо развита дорожная сеть и преобладают неблагоприятные климатические условия, сложно создать эффективную систему обеспечения экологической безопасности.

В сложившейся ситуации следует ужесточить меру наказания за незаконное хранение, перевозку и охоту на редких животных, занесенных в Красную книгу (УК РФ, Статья 258.1. Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации) до 1-3 лет лишения свободы.¹

За вырубку деревьев, за которой следует прекращение их роста, а так вырубку кустарников, нелесных деревьев, лиан должно быть предусмотрено наказание в виде штрафа от 5 до 10 миллионов рублей или лишение свободы сроком до 5 лет.

А за повреждение лесов в результате неаккуратного обращения с огнем и другими опасными предметами и веществами (УК РФ, Статья 261. Уничтожение или повреждение лесных насаждений) должен быть предусмотрен штраф в размере от 500 до 700 тысяч рублей.

Таким образом для обеспечения полноценной и эффективной системы обеспечения экологического благополучия населения, следует работать во всех направлениях: улучшения уровня культуры у населения, пропаганда значимости экологической безопасности и конечно удовлетворение жестким требованиям на наказания за совершение преступлений, предусмотренных природоохранным законодательством. Данные аспекты способствуют избавлению от снисходительного отношения к экологическим преступлениям не только у граждан, которые не задумываются об экологических угрозах, но и представителей власти и правоохранительных органов.

¹Фалилеев В.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: вопросы теории и судебной практики / В.А. Фалилеев, Ю.П. Гармаев // Российский судья. — 2013. — № 5. — С. 30-33.

Аврутин Роман Юрьевич,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

О ЗНАЧЕНИИ ТОЛКОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Толкование – это объяснение, изложение точки зрения, а толкователь – это человек, который занимающийся толкованием, объяснением и разъяснением. Так коротко и доходчиво поясняет Толковый словарь русского языка¹.

В «Большом юридическом словаре» мы найдем следующее определение, данное толкованию права: это деятельность государственных органов, различных организаций и отдельных граждан, направленная на уяснение и разъяснение смысла и содержания общеобязательной воли законодателя, выраженной в нормах права. Цель трактования – правильно применять содержащиеся в них предписания к конкретным случаям жизни. Это такая стадия применения права, на которой уже известны факты, требующие юридической квалификации»².

Юридическая наука даёт более глубокие и развернутые понятия и разделяет толкование по способам – это грамматическое, логическое, системное, историко-политическое и специально-юридическое толкование. Каждому из них присущи свои особенности, методы анализа и построения причинно-следственных связей.

Так же толкования делят на виды по субъектам, осуществляющим толкование норм и предписаний: официальное и неофициальные. Официальное толкование – это разъяснение, которое дается уполномоченными на это субъектами (государственными органами, должностными лицами, общественными организациями). Толкование закрепляется в специальных актах и носит обязательный для исполнения характер.

Неофициальное толкование, это разъяснения не уполномоченными на то субъектами, к числу которых можно на пример отнести образовательные и научные учреждения, работников, осуществляющих практическое правоприменение в форме разъяснений, советов и рекомендаций, при этом результат толкования не является юридически значимым и не влечет юридических последствий.

Неофициальное толкование делится по видам, по уровню компетентности субъекта толкования на три разновидности: доктринальное, профессиональное и обыденное.

¹ Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю Шведова - М., 2000. С. 736.

² Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др. изд. Инфра-М. 2001, С. 560.

Следует отметить, что доктринальное толкование – это разновидность неофициального толкования норм права, представляющая собой разъяснение, даваемое авторитетными учеными-юристами¹, а применительно к теме статьи, это разъяснение смысла нормативных предписаний, даваемое научными деятелями, другими квалифицированными юридическими работниками на основе уяснения и анализа норм и предписаний, изложенных в нормативных актах. Формально оно не имеет обязательной силы, но от правильности их толкования, зависит правильность их понимания, исполнения и соответственно, должен быть достигнут желаемый результат.

Как было отмечено выше, доктринальное толкование удел ученых, но и практическим работникам в силу определенных обстоятельств, приходится заниматься толкованием отдельных положений нормативных актов в повседневной деятельности и это уже профессиональное толкование – осуществляемое практиками. Наглядный пример – деятельность Коллегии адвокатов, судей различных инстанций, редакций научных и юридических изданий и программ. Результатом толкования становятся разъяснение заинтересованным лицам действующих норм законов, оказание содействия в подготовке юридических документов и т.д. Ряд ученых – юристов определяют толкование как особую разновидность юридической деятельности, которая направлена на раскрытие содержания нормативно-правовых предписаний и объяснений, выраженной в них воли субъектов правотворчества, законодателя. В подтверждение это следует указать, что профессор С.С. Алексеев в своем учебнике пишет, что толкование – это «деятельность по установлению содержания правового акта для его практической реализации»².

В свою очередь, граждане, получив разъяснения тех или иных норм права или положений законодательных актов, самостоятельно осмысливают их и трактуют, исходя из жизненного опыта, кругозора, образования. Данный вид толкования является обыденным и широко распространен в быту и повседневной жизни.

Практические работники органов внутренних дел не редко сталкиваются с необходимостью интерпретировать или толковать те или иные положения нормативных правовых актов. И это необходимо с одной стороны для правильного понимания их предписаний и последующего исполнения, а также для разъяснения норм действующего законодательства гражданам³.

Важность правильного толкования норм права, требований нормативных документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел, уяснение и понимание заложенных в них посылов определяется тем, что оно

¹ Большой юридический словарь. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др. изд. Инфра-М. 2001, С. 560.

² Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - М., 1982. - Т. 2. - С. 290.

³ Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 20 января, 7 ноября 2016 г., 20 июля 2017 г.

является обязательным средством осуществления оперативно-служебной деятельности, так как основное содержание оперативно-служебной деятельности полиции составляет реализация норм права, при этом толкование его норм является обязательной стадией правоприменения, и здесь решающее значение имеет акт официального толкования. Наличие акта официального толкования обеспечивает правильность квалификации события и единообразие правоприменительной практики и гарантирует отсутствие ошибки в толковании по вопросам, которые разъяснены в акте официального толкования.

Вместе с тем, при наличии официального толкования как средства устранения ошибок в правоприменении, сотрудники должны в обязательном порядке знакомиться с результатами доктринального толкования, что в значительной степени позволит расширить их кругозор, способность к логическому мышлению. Выше я указывал, что данный вид трактования используется как правила в тех случаях, когда нет единого понимания способа или метода реализации нормативных предписаний. Как правило, территориальные органы внутренних дел обращаются с запросом в учебное или научное учреждение для разъяснения тех или иных понятий.

И хотя мнение работников науки является необязательным для официальных лиц и органов, их взгляды и рекомендации способны оказать существенную помощь правоприменительной практике, влияют на неё, могут быть положены в основу официальной интерпретации, учтены при разработке нового нормативного акта или новой редакции уже имеющихся.

Следует отметить, что толкование права составляет значительный объём деятельности большинства юристов, как ученых, так и практических работников органов внутренних дел. Это связано с большим объемом повседневно решаемых конкретных правовых вопросов в практической работе.

Ранее, ссылаясь на труды С.С. Алексеев, я отмечал, что толкование, как юридическая деятельность служит задачам обеспечения законности, правопорядка и безопасности, повышения эффективности правового регулирования.

Значительное обновление законодательства современной России, появление новых норм и целых отраслей права значительно повышают актуальность его толкования, что в свою очередь должно сыграть свою роль как важнейший инструмент познания, реализации и совершенствования правовых наук и правоприменительной практики.

Симакина Ирина Александровна,
доцент кафедры административного права
и административно-служебной деятельности ОВД
Дальневосточного юридического института МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И СПОРТЕ

Наиболее развитыми не только в России, но и во всем мире являются командные виды спорта, особенно такие, как футбол и хоккей. Спортивные мероприятия в этих видах спорта отличаются развлекательностью, масштабами спортивных сооружений и участием большого числа людей, которые зачастую являются представителями конкурирующих между собой команд. Такие группы граждан на фоне спортивного волнения могут быть агрессивно настроенными к сторонникам других команд, соответственно при проведении спортивных соревнований в некоторых случаях может наблюдаться не только хулиганское поведение, но и случаи насилия со стороны зрителей, причем как на стадионах и иных спортивных объектах, так и за их пределами.

Стоит так же заметить, что зрители зачастую не просто совершают различные административные правонарушения в рассматриваемой области, они могут совершать и преступления, то есть проблема обеспечения общественной безопасности во время проведения спортивных соревнований, а так же до и после них, в настоящее время набирает обороты. С этим связаны недавние изменения, внесенные в КоАП РФ¹, а так же участвовавшие дискуссии ученых по поводу ужесточения ответственности за проступки, совершенные в рассматриваемой сфере. Исходя из вышесказанного, полагаем целесообразным и актуальным в рамках данной статьи, остановиться на одном из проблемных вопросов применения административной ответственности за нарушение законодательства о физической культуре и спорте.

Особенностью рассматриваемых правонарушений заключается в том, что такие правонарушения субъект совершает в местах проведения официальных спортивных соревнований, т.е. на определенной территории. В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О физической культуре и

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте)¹ местом проведения официального спортивного соревнования является объект спорта, а также территории, специально подготовленные для проведения официального спортивного соревнования. К таковым законодатель в указанной статье отнес, например, участки автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов, но если при трактовке понятия «место официального спортивного соревнования» учитывать иные нормы, кроме приведенной статьи, то можно заметить, что в круг соответствующих мест могут быть включены так же иные прилегающие территории, как это указано в примечании к статье 20.31 КоАП РФ. Однако ни одна из представленных норм не дает понимания того, на сколько обширна может быть «прилегающая» территория, где заканчиваются ее границы или можно ли считать местом проведения официального спортивного соревнования так называемые «фанзоны», развернутые в рамках проведения, например, Чемпионата мира по футболу в нашей стране. А вопрос тем ни менее достаточно важен, поскольку в отдельных случаях деяния, попадающие под диспозицию статьи 20.31 КоАП РФ, отличаются от деяний некоторых иных статей КоАП РФ только по обязательному признаку – месту совершения.

Так, в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил поведения зрителей² последним запрещается находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Данный пункт полностью повторяет формулировку статьи 20.21 КоАП РФ, за исключением места, где действует данный запрет.

Конечно, это не безусловное правило и Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» содержит более подробный перечень действий угрожающих общественному порядку и общественной безопасности, чем включены в иные статьи КоАП РФ. Например, такие действия, как перечислены, например, в подпунктах «д», «з», «к» и некоторых иных, не находят своего отражения в диспозициях иных статей КоАП РФ, кроме статьи 20.31. Соответственно, при их совершении в месте, которое не входит в перечень мест, установленных законодателем, как «место официального спортивного соревнования», привлечь лицо к ответственности не представляется возможным, хотя такие действия могут угрожать и общественному порядку, и общественной безопасности.

¹Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 150. Ст. 6242.

² Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

Например, несколько человек, находясь в «фанзоне», создают помехи движению на входах/выходах, что по формальному критерию соответствует деянию, запрещенному подпунктом «з» пункта 5 Правил поведения зрителей, однако, как мы говорили выше, «фанзона» официально не признана местом официального спортивного соревнования, соответственно, квалифицировать данное деяние как правонарушение по статье 20.31 КоАП РФ на наш взгляд нельзя. Между тем, такие действия могут влечь угрозу при возникновении ситуации, в которой необходима будет эвакуация находящихся в указанной зоне людей.

В связи с этим, мы полагаем, что необходимо пересмотреть понятие «место официального спортивного соревнования» и уточнить термин «прилегающая территория». В качестве предложения по первому определению можно предположить, что введение в существующее понятие словосочетания «и просмотра» позволит включать в перечень мест официальных спортивных соревнований приведенные в качестве примера «фанзоны». Таким образом, после соответствующих изменений под местом официального спортивных соревнований будет пониматься объект спорта, а также территории, специально подготовленные для проведения и просмотра официального спортивного соревнования, в том числе участки автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов.

Что касается термина «прилегающая территория», то на наш взгляд его описание так же следует внести в Закон о спорте, обозначив какие либо стандартные границы, например расстояние от спортивного объекта, выраженное в метрах.

Кулаков Николай Андреевич,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАДЕРЖАНИЯ

Одними из самых распространенных мер административного обеспечения, применяемых сотрудниками полиции на практике, являются доставление и административное задержание. Применение указанных мер непосредственно затрагивает важнейшие конституционные права и свободы человека и гражданина, и, прежде всего, право на свободу и личную неприкосновенность. В связи с этим, исследование проблем правового регулирования рассматриваемых мер обеспечения, представляет особую актуальность.

Юридикo-техническая проблема правового регулирования доставления и задержания, на наш взгляд, заключается в попытке законодателя одновременно урегулировать понятие рассматриваемых мер обеспечения, их цели и основания применения в рамках одной правовой нормы (ч. 1 ст. 27.2 и ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ соответственно). Такой подход приводит к ряду внутренних противоречий в указанных нормах и практическим сложностям на практике. Прежде всего, это касается разграничения доставления и задержания.

Административное задержание и доставление имеют тесную взаимосвязь между собой, поскольку доставление согласно действующего законодательства всегда предшествует административному задержанию. Согласно ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания исчисляется с момента доставления. Связь между рассматриваемыми мерами обеспечения прослеживается в части их документирования. Вместо протокола о доставлении, как указано в ч. 3 ст. 27.2 КоАП РФ, должностное лицо может ограничиться отметкой в протоколе об административном задержании.

Но указанные меры имеют и отличительные признаки друг от друга. Основной характеристикой доставления, как меры административно-процессуального обеспечения, является ее отличие от административного задержания по кругу лиц, которые наделены полномочиями осуществлять доставку. Отличаются также основания, порядок и сроки применения доставки.

Доставление представляет собой принудительное препровождение правонарушителя к месту осуществления разбирательства с целью составления протокола об административном правонарушении, если его составление не представляется возможным на месте правонарушения. Административное задержание представляет собой принудительное содержание правонарушителя в специальном помещении и преследует цель обеспечения и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. Отметим, что составление протокола об административном правонарушении (являющееся целью доставления), является ключевым элементом правильного рассмотрения дела. Таким образом, цели доставления и административного задержания, описанные в законе, в значительной степени, совпадают. Фактически, закон не предоставил правоприменителю четких критериев отграничения доставления и административного задержания, оставив такое разграничение на усмотрение должностных лиц. Такое положение вещей недопустимо, когда речь идет о существенных ограничениях конституционных прав и свобод граждан.

Представляется, что, определяя в качестве одного из признаков административного задержания его «исключительный характер», законодатель «намекает» правоприменителю на то, что по возможности необходимо обходиться без применения данной меры обеспечения. «Исключительность» в

данном случае должна проявляться не только в основаниях административного задержания, но и в более строгой форме его реализации (выражающейся в содержании содержанного в специальном помещении). Именно данный критерий, на наш взгляд, должен принципиально разграничивать доставление и административное задержание.

Однако, неясность и расплывчатость формулировки ст. 27.3 КоАП РФ, в которой идет речь об «исключительности» случаев, в которых осуществляется применение меры административного задержания, не позволяет четко разграничить доставление и задержание. Определение оснований в качестве «исключительных» случаев применения меры административного задержания без их формализации позволяет уполномоченным органам или должностным лицам иметь неограниченные права действовать на свое усмотрение.¹

На наш взгляд, необходимо прямо закрепить в ст. 27.3 КоАП РФ норму, согласно которой применение административного задержания возможно только в случаях недостаточности применения иных обеспечительных мер для достижения целей производства по определенному делу об административном правонарушении. Из текста закона должно четко следовать, что доставление осуществляется лишь с целью составления протокола об административном правонарушении, а административное задержание осуществляется с целью дальнейшего обеспечения рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Для этого необходимо определить закрытый перечень оснований административного задержания, как меры обеспечения. К числу таких оснований, как представляется, следует отнести:

- если наказание за совершенное административное правонарушение, предусматривает административный арест или административное выдворение;
- если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, оказывает неповиновение законным требованиям должностного лица, ведущего производство по делу об административном правонарушении. При отсутствии одного из этих вышеперечисленных критериев административное задержание осуществляется не должно.

Подводя итог, еще раз отметим, что доставление и административное задержание являются одними из самых распространенных мер административного обеспечения. Данные меры обеспечения существенно затрагивают конституционные права и свободы граждан. В связи с этим необходимо установить четкие критерии разграничения данных мер обеспечения во избежание их свободного применения на основании усмотрения должностных лиц. С этой целью считаем целесообразным законодательно определить, что

¹ Кононов П.И. Нормы об административном задержании граждан: изменения необходимы // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 87

административное задержание возможно только в условиях, когда иные более мягкие меры обеспечения (в том числе предшествующее задержанию доставление) не обеспечивают рассмотрения дела и исполнения наказания. Кроме того, необходимо закрепить в КоАП РФ закрытый перечень оснований, при наличии которых возможно применение административного задержания.

Холманский Виталий Иванович,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук;
Стульнова Татьяна Владимировна,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

На состояние оперативной обстановки в целом по стране, на уровень преступлений и иных правонарушений, совершенных в общественных местах лицами, а также преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, значительное влияние оказывают политические, экономические, социальные факторы, присущие конкретному региону. При этом немаловажное значение имеет участие полиции в осуществлении работы по предупреждению указанных противоправных деяний. В то же время, эффективность профилактической деятельности сотрудников полиции напрямую зависит от степени совершенства нормативного правового обеспечения их деятельности. Полиция относится к органам исполнительной власти. Она не уполномочена издавать законы правоохранительной направленности. Ее обязанность действовать в рамках правового поля, определенного действующими федеральными законами и подзаконными актами, изданными по их исполнению. Авторами были проанализированы отдельные нормативные правовые акты, изданные на федеральном и региональном уровнях, которыми сотрудники полиции руководствуются в своей служебной деятельности при осуществлении индивидуальных профилактических функций в анализируемой сфере регулирования общественных отношений. В результате анализа установлена недостаточная проработанность содержания отдельных положений нормативных правовых актов правоохранительной и про-

филактической направленности, издаваемых на федеральном и региональном уровнях. Более того, отмечается отсутствие логической последовательности, взаимосвязи и соответствия друг другу отдельных положений различных законов правоохранительной и профилактической направленности. До настоящего времени в стране не принят закон о реальной профилактике противоправных деяний, определяющий конкретных субъектов индивидуальной профилактической деятельности, основания для постановки отдельных категорий лиц на профилактический учет, формы, методы ее проведения применительно к конкретным категориям лиц, полномочия субъектов профилактики, в том числе, полиции по осуществлению профилактических мероприятий. Федеральный закон от 23 июня 2016 г № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», не содержит перечень категорий лиц, подлежащих профилактическому учету в территориальных органах МВД России. В частности, в законе не обозначена роль полиции, как основного и реального субъекта профилактики административных правонарушений и преступлений, а также ее полномочия по ее осуществлению. Само предназначение профилактического учета в законе определено в качестве информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики [1, ч.1 ст.21]. Указанное определение в принципе противоречит содержанию профилактического учета лиц, подлежащих особому контролю со стороны государства в лице его правоохранительных органов за их поведением и образом жизни в общественных местах и в сфере семейно-бытовых отношений. В содержании Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» только в единственном пункте 4 статьи 12 «Обязанности полиции» содержится обязанность полиции «выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу». Данное положение свидетельствует о достаточно низком уровне компетенции разработчиков законопроекта в рассматриваемой области регулирования общественных отношений и полном непонимании ими самой сущности индивидуальной профилактической работы. В ситуации, предусмотренной данным положением, ни о какой индивидуальной профилактической работе, осуществляемой полицией, в принципе не может идти речи. Если даже предположить, что сотрудники полиции действительно выявят лиц, готовящихся совершить преступление, то в таких случаях сама логика и иные действующие нормативные правовые акты обязывают полицию осуществлять меры не индивидуального профилактического характера с очевидно предполагаемой разработчиками законопроекта целью склонить лицо к отказу от вынашиваемого намерения, а реализовывать мероприятия оперативно-розыскного характера, особенно на стадии приготовления лица к совершению преступления, или принимать меры уголовно-процессуального характера на стадии его покушения на совершение преступления. Многолетний опыт эффективного существования

института индивидуальной профилактической работы в деятельности органов внутренних дел в период действия союзного законодательства, убедительно доказал, что основаниями для постановки любого лица на профилактический учет и проведения с ним индивидуальной профилактической работы являются, в частности, ведение им антиобщественного образа жизни; систематическое нарушение им в состоянии алкогольного или наркотического опьянения общественного порядка в общественных местах и противоправные деяния, совершаемые в сфере семейно-бытовых отношений; имеющаяся у лица судимость за совершенное преступление; степень тяжести ранее совершенного преступления; характер преступления, способ совершения; склонность лица к совершению противоправных деяний, то есть, те критерии его социальной опасности, которые свидетельствуют о том, что лицо может совершить преступление. Содержание ведомственных нормативных актов по вопросам осуществления индивидуальной профилактики противоправных деяний, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений, не способствует, в первую очередь участковым уполномоченным полиции, традиционно считавшимся основными субъектами профилактики в структуре территориальных органов МВД России, эффективному решению стоящих перед ними задач по профилактике административных правонарушений и преступлений в указанной области, влияющих на состояние оперативной обстановки на обслуживаемых административных участках, в районе, городе, стране. Например, участковые уполномоченные полиции г. Санкт-Петербурга в своей деятельности руководствуются «Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утвержденном Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» [2] (далее по тексту – Наставление) и соответствующими ему по содержанию Методическими рекомендациями «О порядке организации и проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактических учетах, осуществления контроля других категорий граждан, представляющих профилактический интерес» (далее по тексту – Методические рекомендации), разработанными УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В ходе проведенного авторами исследования установлено, что указанные нормативные акты содержат положения, не проработанные должным образом с позиции их практической реализации для успешного осуществления профилактики преступлений и административных правонарушений в исследуемой области. Более того, отдельные положения вызывают их неоднозначное толкование, что инициирует самостоятельное определение на местах участковыми уполномоченными полиции и их руководителями лиц, подлежащих профилактическому учету, форм и методов осуществления в отношении их индивидуальной профилактической работы. Данное обстоятельство, в конечном итоге,

может стать одним из основных условий нарушений законности в их деятельности.

Индивидуальная профилактическая работа участковых уполномоченных полиции г. Санкт-Петербурга в отношении лиц, совершающих противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений в Наставлении и Методических рекомендациях, определена, как работа с лицами, «совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих». Указанная формулировка вызывает неоднозначное толкование участковыми уполномоченными полиции и их руководителями. Более того, в Методических рекомендациях неоднозначно определены поводы для постановки на профилактический учет лиц данной категории. При этом ответственность за принятие решения о постановки на учет полностью возложена на участковых уполномоченных полиции. Данная регламентация определения лиц, подлежащих профилактическому учету и проведения в отношении их профилактических мероприятий является несовершенной и не способствует эффективности предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. При реализации данного положения на практике у участковых уполномоченных полиции вполне обоснованно возникает вопрос о субъекте и критериях определения опасности для окружающих лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений. Более того, ссылка в Наставлении на пункт 4 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции», по мнению авторов, абсолютно безосновательна, так как в указанном положении закона ничего не говорится о данной категории лиц, а словосочетание «выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу», содержащееся в данном пункте, носит не определенный, а не конкретный характер, и абсолютно неприменим к данному виду противоправного деяния. Установленный в Методических рекомендациях порядок постановки на профилактический учет в эту категорию лиц по рапорту участкового уполномоченного полиции при условии, «если лицо было подвергнуто административному наказанию неоднократно (не менее двух раз), в течение года, за совершение административных правонарушений на бытовой почве», вызывает вполне обоснованные сомнения в возможности его практической реализации. Основанием для сделанного авторами вывода служит несовершенство действующего закона, определяющего состав мелкого хулиганства. Ранее действовавшая статья 158 «Мелкое хулиганство» Кодекса РСФСР об административных правонарушениях позволяла квалифицировать как совершение мелкого хулиганства, действия лица, учинившего скандал в квартире, в первую очередь, в коммунальном жилом фонде, где наиболее затрагивались права и личные интересы проживающих жильцов. Это давало право сотрудникам органов внутренних дел применять

к нарушителю меры административного принуждения, включая задержание, доставление в орган внутренних дел, содержание его в органе внутренних дел до 48 часов, последующее привлечение к административной ответственности, вплоть до назначения судом административного ареста до 15 суток. Указанные меры выступали в качестве достаточно эффективного сдерживающего и профилактирующего фактора в отношении бытовых скандалистов.

Диспозиция статьи 20.1 «Мелкое хулиганство» действующего в настоящее время Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, после внесения в нее в 2003 г. изменений, квалифицирует деяние лица, как мелкое хулиганство, только при условии, если в его действиях присутствует одновременная совокупность основного и одного из факультативных признаков. В качестве основного признака определено нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. При этом законодатель не конкретизировал действия лица, составляющие указанный признак. В качестве факультативных признаков законодатель определил сопровождение основных действий лица, нарушающих общественный порядок и выражающих явное неуважение к обществу, его нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества. В результате, действующая редакция не позволяет квалифицировать как мелкое хулиганство действия, фактически нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу, такие, например, как просто нецензурную брань, в том числе в общественном месте, не сопровождаемое нецензурной бранью демонстративное оправление естественных надобностей в неустановленных для этого общественных местах, другие подобные действия, в том числе, нарушающие общепринятые нормы морали, нравственности. Содержащееся в действующей редакции статьи словосочетание «сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах» значительно ограничивает регулируемую область общественных отношений. Квартира (отдельная или коммунальная), в которой учинены подобные действия, не является общественным местом, также как и расположенные в коммунальной квартире кухня, ванная комната, туалет коридор, которые относятся к местам общего пользования. Тем самым, исключаются, основания квалифицировать как мелкое хулиганство действия лица, повсеместно совершаемые в квартирах в сфере семейно-бытовых отношений, сопровождаемые нецензурной бранью, иными действиями, нарушающие покой, нормальные условия проживания и отдыха других граждан. В результате, у сотрудников полиции, прибывших по поступившим от заявителей сообщениям о совершаемых деяниях, отсутствуют основания для применения к лицам, их совершившим, мер административного принуждения. Максимально, что им, в соответствии с имеющимися полномочиями, остается сделать в таких случаях, это без доставления лица в территориальный орган

МВД России на месте составить акт о нарушении им норм местного законодательства, в части нарушения тишины по аналогии со случаями выявления, например, громкого проигрывания музыки в позднее время. В последующем эти акты, например в г. Санкт-Петербурге, передаются в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности при Правительстве города для последующего составления полномочными на то должностными лицами протоколов о нарушении норм местного законодательства и решения вопроса о привлечении виновных к административной ответственности правами административной комиссии района. Как показала практика, неприменение сотрудниками полиции в указанных случаях своевременных мер административного пресечения часто приводит к последующему развитию конфликта с причинением вреда здоровью различных степеней тяжести, в том числе заявителям, либо совершению убийства на «бытовой» почве. В то же время, применение сотрудниками полиции по собственной инициативе мер административного принуждения, вызванное, в том числе, провокационными действиями лиц, на которых поступил вызов, часто квалифицируется органами прокуратуры, как превышение должностных полномочий со всеми вытекающими отсюда отрицательными правовыми последствиями в отношении самих сотрудников полиции, вплоть до привлечения их к уголовной ответственности.

По мнению авторов, в качестве основания для постановки конкретного лица на профилактический учет в данной категории необходимо рассматривать конкретные факты совершения лицом противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений. Ведомственными нормативными правовыми актами необходимо возродить институт сигнальных карточек, составляемых сотрудниками полиции при каждом выезде на семейно-бытовой конфликт. При этом последующая отработка составленных сигнальных карточек должна поручаться участковым уполномоченным полиции для определения характера конфликта, послужившего поводом для вызова наряда полиции: был ли это скандал между жильцами коммунальной квартиры из-за неупорядочения пользования общими местами, либо произошел скандал, развитие которого в дальнейшем может привести к тяжким последствиям.

Решение указанной проблемы совершенствования нормативного правового обеспечения деятельности полиции по профилактике противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений возможно путем внесения соответствующих изменений в статью 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции». Предлагается внести изменения в диспозицию части 1 статьи 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, изложив ее содержание в следующей редакции:

«1. Мелкое хулиганство, то есть нецензурная брань, оскорбительное приставание к гражданам, словесная угроза физической расправой и иные подобные действия, совершенные в общественных местах или в сфере семейно-бытовых отношений, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу, если они не содержат признаки уголовно наказуемого деяния».

Предлагается рекомендовать МВД России внести изменение в пункт 63 Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», изложив его соответствующий подпункт в следующей редакции:

«Лица, совершившие противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений».

Таким образом, только от четкого однозначного законодательного определения конкретных категорий лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России, а также законодательного определения оптимальных форм и методов осуществления в отношении их контрольно-надзорной и индивидуальной профилактической работы, в значительной мере зависит уровень противоправных деяний против жизни и здоровья граждан, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений на территории страны.

Кудлаева Юлия Олеговна,
студент Кубанского государственного
аграрного университета им И.Т. Трубилина;

Чернов Юрий Иванович,
доцент Кубанского государственного
аграрного университета имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук, доцент

АВИАЦИОННЫЙ ПЕРСОНАЛ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Административная ответственность, в определенных законом случаях, возникает для широкого круга субъектов. В данной статье будет рассмотрена административная ответственность, возникающая для таких специфических субъектов, как авиационный персонал гражданской авиации.

В статье 52 Воздушного кодекса Российской Федерации¹ содержится определение понятия «авиационный персонал», к которому относятся лица, имеющие профессиональную подготовку, осуществляющие деятельность

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997. Российская газета. 26.03.1997 г. № 59-60. с изм. и допол. в ред. от 31.12.2017

по обеспечению безопасности полетов воздушных судов или авиационной безопасности, по организации, выполнению, обеспечению и обслуживанию воздушных перевозок и полетов воздушных судов, выполнению авиационных работ, организации использования воздушного пространства, организации и обслуживанию воздушного движения и включенные в перечни специалистов авиационного персонала. Для уточнения перечня авиационного персонала обратимся к Приказу Минтранса России от 04.08.2015 № 240¹, а именно к статье 1, в данной статье содержится 6 категорий персонала:

- специалисты, которые входят в состав летного экипажа, а именно пилот, внешний пилот, штурман, бортрадист, бортинженер (бортмеханик), а также летчик наблюдатель; входящие в состав летного экипажа гражданской авиации;
- специалисты, относящиеся к составу кабинного экипажа гражданской авиации, к которым относятся бортпроводники и бортоператоры;
- специалисты, которые осуществляют управление воздушным движением (диспетчер управления воздушным движением);
- специалисты, деятельность которых связана с осуществлением технического обслуживания воздушных судов, а именно специалисты по техническому обслуживанию воздушных судов;
- специалисты, которые осуществляют функции сотрудника по обеспечению полетов (сотрудник по обеспечению полетов);
- специалисты службы авиационной безопасности (сотрудник службы авиационной безопасности).

Воздушный кодекс РФ в статье 4 содержит положение о том, что лица, виновные в нарушении воздушного законодательства Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Анализируя КоАП РФ² можно выделить несколько статей, относящихся к нарушениям воздушного законодательства Российской Федерации. Однако при исследовании данных статей, наибольший интерес вызвало изучение части 7 статьи 11.5 КоАП РФ, в которой содержится положение о том, что управление воздушным судном лицом, которое находится в состоянии опьянения, либо лицо, управляющее воздушным судном, уклоняется от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, либо управление воздушным судном было передано лицу, которое находилось в состоянии опьянения, влечет лишение права

¹ Приказ Минтранса России «Об утверждении перечня специалистов авиационного персонала гражданской авиации» от 04.08.2015 № 240 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, . 08.09.2015. г. с изм. и допол. в ред. от 03.11.2016.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. от 7 марта 2018 года // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

управления воздушным судном на срок от двух до трех лет. Как видно из содержания части 7, статьи 11.5, она содержит несколько составов административных правонарушений.

На наш взгляд, указанные составы имеют повышенную общественную опасность, в виду того, что совершение такого рода действий ставит под угрозу жизни большого количества людей, таким образом, санкция, по нашему мнению, является недостаточной в соотношении с общественной опасностью.

Анализируемая нам проблематика актуализирована законопроектом о внесении изменений в КоАП РФ¹. Среди поправок, которые планируется внести, особое внимание, в виду рассматриваемой статьи, стоит уделить изменениям относительно статьи 3.3 «Основные и дополнительные административные наказания». Указанным законопроектом планируется перевести лишение специального права, а именно право управления воздушным судном из основных видов наказаний в дополнительные административные наказания. Вместе с тем планируется дополнить санкцию части 7, статьи 11.5 таким основным видом наказания, как административный штраф в размере пятьдесят тысяч рублей.

Таким образом, санкция за нарушение части 7, статьи 11.5 будет иметь одно основное наказание – административный штраф, и одно дополнительное – лишение специального права.

Возникает вопрос, будет ли действенным такая мера наказания, как штраф. Представляется, что и дополнение санкции не сможет в полной мере соответствовать общественной опасности, обозначенной в составах административных правонарушений. Возможно, законодателю стоит пересмотреть общие правила назначения наказаний по части 3, статьи 3.3 КоАП РФ, например, установить возможность назначения одного основного и несколько дополнительных видов административных наказаний, что будет способствовать соразмерности общественной опасности, возникающей при совершении административных правонарушений.

Укажем также, что с точки зрения действующих правил подсудности административные правонарушения, закрепленные в части 7 статьи 11.5, в случаях проведения административного расследования рассматривается районными федеральными судьями общей юрисдикции, а в остальных случаях – мировыми судьями. Составы ч.ч.1-3 и 5 КоАП РФ рассматриваются судьями, если дела о таких правонарушениях переданы судьям другими субъектами административной юрисдикции.

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления административной ответственности за совершение противоправных деяний на воздушном транспорте)» (подготовлен Минюстом России 26.09.2017). СПС «Гарант».

В этой связи, представляется перспективным осмысление законодателем возможности рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных в статье 11.5 КоАП РФ и совершенных должностными лицами, судьями арбитражных судов¹.

Колузакова Елена Владимировна,
доцент кафедры профессиональной деятельности сотрудников
подразделений охраны общественного порядка
Нижегородской академии МВД России,
кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Защита прав граждан, обеспечение безопасности личности, общества и государства в целом – приоритетные направления деятельности органов внутренних дел. С развитием и популяризацией туризма в Российской Федерации, как внутреннего, так и внешнего, возникла необходимость создания туристической полиции.

В Москве туристические подразделения полиции функционируют с августа 2014 года, и созданы они были на базе 3-го батальона 1-го оперативного полка полиции ГУ МВД России по Москве. Практика работы данного подразделения показала высокую эффективность деятельности сотрудников полиции. В местах патрулирования туристической полиции снизился уровень преступности, уменьшилось количество совершаемых административных правонарушений, как в отношении гостей столицы, так и местных жителей.

Учитывая положительный четырехлетний опыт работы туристической полиции в Москве, создание таких подразделений стало необходимым в городах с высокой туристической активностью.

На основании распоряжения Министра внутренних дел в срок до 5 мая 2018 года в составе строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции в пределах существующей штатной численности образованы подразделения туристической полиции в Санкт-Петербурге, Казани и Сочи. В тех городах, в которых туристическая активность увеличится в связи с проведением Чемпионата мира по футболу ФИФА – 2018, из числа сотрудников полиции, владеющих иностранными языками, созданы специализированные группы, которые будут функционировать в период с 25 мая по 25 июля.

¹ Чернов Г.Ю. Чернов Ю.И. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности должностных лиц судьями арбитражных судов // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Сборник по материалам IX Всероссийской конференции молодых ученых. Отв. за выпуск: А.Г. Кошаев, 2016. С. 609.

Основные цели создания туристической полиции – охрана общественного порядка, обеспечение безопасности туристов и местного населения, сохранности национальных ценностей, памятников архитектуры, парков и других исторических и культурных объектов.

Есть у турполицейских и специфические функции, в которые входят: общение с туристами, в целях выявления проблемных вопросов, оказания им помощи в разрешении возникших сложных ситуаций, работа с жалобами, заявлениями и претензиями отдыхающих, консультативно-информационная деятельность, содействие в вызове скорой медицинской помощи и других экстренных служб.

Исходя из мировой практики существования туристической полиции, ее наличие, способствует повышению привлекательности регионов и подъему имиджа государства для туристического бизнеса, т.к. отдыхающие чувствуют себя более защищенными от каких-либо неприятностей. Зная про это органы власти, которые заинтересованы в привлечении туристов в свой регион, ратуют за создание у них подразделений туристической полиции.

Однако, некоторые регионы такое мнение не разделяют и не поддерживают инициативу создания отдельных подразделений полиции, приводя в пример казачьи отряды, которые, уже не один год, на курортах Краснодарского края выполняют функции туристической полиции, а также волонтеров, которые помогают путешествующим сориентироваться в незнакомой местности, решают вопросы информационного обеспечения туристов. При этом, представители регионов не учитывают тот факт, что граждане, оказывающие содействие органам внутренних дел, не располагают теми властными полномочиями, которыми наделены сотрудники полиции, не обладают правом применения мер пресечения и принуждения, а следовательно не могут в полной мере, да и не имеют такого права, самостоятельно осуществлять функции, возложенные на сотрудников органов внутренних дел.

Федеральным законом № 44-ФЗ в ст. 4 установлены принципы участия граждан в охране общественного порядка¹, среди прочих:

- принцип взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- принцип недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Необходимо учитывать существующий на сегодня опыт работы турполицейских в Российской Федерации, который показал, что в большинстве случаев, просто присутствие сотрудника полиции в форменном обмундирова-

¹ Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»

нии в местах массового пребывания граждан, при скоплении большого количества туристов, играет профилактическую роль, способствует предотвращению и пресечению совершения правонарушений.

Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливаются квалификационные требования к должностям в органах внутренних дел, а именно: для должностей рядового состава и младшего начальствующего состава наличие среднего общего образования, для должностей среднего начальствующего состава – образования не ниже среднего профессионального, соответствующего направлению деятельности¹.

В подразделениях патрульно-постовой службы полиции большинство должностей относится к категории рядового и младшего начальствующего состава, а, следовательно, не требуют особой квалификации и наличия высшего либо среднего специального образования. Несомненно, что приветствуется поступление на эти должности граждан с высшим образованием, однако практика показывает, что такие кандидаты претендуют на более статусные должности. Отбор кандидатов на должности в туристической полиции вызывает определенные трудности. Данное подразделение считается элитным, куда отбирают только лучших из лучших. Помимо знания иностранных языков кандидат на службу должен соответствовать всем требованиям, предъявляемым к сотрудникам полиции, а также быть коммуникабельным, эрудированным, доброжелательным, способным быстро принимать решения в нестандартных условиях и при этом рост, которого должен быть не менее 170 сантиметров. С учетом этих требований довольно сложно произвести отбор личного состава, для службы в туристической полиции, из числа действующих сотрудников патрульно-постовой службы и кандидатов, желающих работать в полиции. Для привлечения граждан на службу в туристическую полицию к денежному довольствию сотрудников установлена дополнительная выплата за владение иностранным языком в размере 20 000 рублей. Представляется, что этого недостаточно, притом, что размер денежного довольствия, особенно у младшего начальствующего состава, оставляет желать лучшего. Для решения кадрового вопроса необходимо установить уровень должностей в туристической полиции не ниже среднего начальствующего состава, с соответствующими окладами денежного содержания и дополнительными выплатами. Возможно, что по договоренности с органами местного самоуправления, заинтересованными в создании туристической полиции в конкретном регионе, осуществлять ее дополнительное финансирование за счет средств субъекта Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Еще одна проблема – это недостаточная численность личного состава, несущего службу в туристических регионах, в местах проведения массовых мероприятий и других общественных местах. Особенно этот вопрос актуален в преддверии Чемпионата мира по футболу ФИФА – 2018. Как уже было отмечено, подразделения туристической полиции создаются в пределах существующей штатной численности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, количества сотрудников в которой и так недостаточно. Необходимо создать отдельные подразделения, разработать новое штатное расписание, не затрагивающее интересы патрульно-постовой службы полиции, не уменьшающее количество сотрудников этих строевых подразделений.

Следует пересмотреть законодательство, регламентирующее деятельность ОВД, с целью создания подразделений туристической полиции, действующих на постоянной основе, не только в городах Москве, Санкт-Петербурге, Казани и Сочи, но и в других регионах, где это необходимо.

Нагорный Владимир Васильевич,

доцент кафедры организации перевозок и дорожного движения
Кубанского государственного технологического университета,
кандидат технических наук, доцент;

Кравченко Алексей Евгеньевич,

доцент кафедры транспортных сооружений Кубанского государственного технологического университета,
кандидат технических наук, доцент;

Поделякин Александр Александрович,

преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕРЕВОЗКИ ПАССАЖИРОВ МАРШРУТНО-ТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ FIFA 2018

Выявлены негативные стороны обслуживания местного и приезжего населения в городе Сочи автомобильным транспортом общего пользования. Отражена его роль и значение, особенно в условиях подготовки к проведению Чемпионата мира по футболу 2018. Раскрыты основные пути и методы повышения эффективности использования подвижного состава и качества обслуживания пассажиров, обеспечивающие надежность и безопасность перевозки пассажиров с наименьшими затратами времени и средств.

Современный существующий курортный город, каким является город Сочи, включающий районы: Центральный, Адлерский, Хостинский и

Лазаревский, не может существовать без четкой организации массового пассажирского автомобильного транспорта общего пользования (АТОП), особенно при подготовке и проведения массовых мероприятий, к каким относятся чемпионат мира по футболу FIFA 2018. В этот период предъявляются более высокие пребывания, прежде всего, к мощности, существующей транспортной и перевозочной систем, определяющих скорость доставки пассажиров, частоту движения, надежности и безопасности перевозки.

В течение последнего десятилетия для города остро встали транспортные проблемы, связанные с развитием автомобилизации, большим количеством дорожно-транспортных происшествий, сокращением доли перевозок на АТОП, в частности автобусном, что привело к возникновению многочисленных пробок на улично-дорожной сети (УДС) города, особенно в часы «пик», увеличению общих затрат времени на поездки по различным целям, таких как по трудовым целям для местного населения, так и туристических для приезжих. В эти часы скорость АТОП регулярного сообщения снижается до пешеходной скорости (6-8 км/ч), что привело к его сокращению. Основную долю в пассажирских перевозках занимают частные предприниматели, работающие на автобусах малой и особо малой вместимости, которые перенасыщают УДС. В погоне за прибылью водители указанных транспортных средств ухудшают условия движения, создают конфликтные ситуации на дорогах, не соблюдают правила дорожного движения, что приводит к увеличению дорожно-транспортных происшествий и травматизму на дорогах. Отсутствие должного контроля со стороны предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки и принимаемые меры государственных органов, не обеспечивают их безопасность.

Использование автобусов малой вместимости на действующих маршрутах при обслуживании пассажиров влияет на транспортную ситуацию в городе в целом, имея положительные и отрицательные стороны. К положительным можно отнести: уменьшение интервала движения, увеличение количества маршрутов регулярного сообщения, сокращение объемов перевозок предпринимателями, работающими на автомобильных такси, увеличение скорости и маневренности подвижного состава. Отрицательные последствия включают: снижение вместимости подвижного состава, увеличение стоимости проезда, уменьшение объема перевозок на регулярных автобусных маршрутах, увеличение доли использования легкового транспорта, занятого при пересадочных или многократных поездках, что влияет на загруженность УДС. Основные транспортные узлы и магистрали города перестали справляться с возросшими потоками (в часы «пик» происходит каскадное накопление автомобильных пробок вокруг транспортных и пересадочных узлов). При этом возросли потери времени на поездку пассажиров к месту назначения, увеличилось загрязнение окружающей среды.

Анализ транспортной ситуации в Центральном районе г. Сочи показал, что до ввода дублирующей магистрали по курортному проспекту движение транспорта осуществлялось по единственной улице в этом направлении, а пересеченный рельеф увеличивал непрямолинейности и уменьшал радиус пешеходной доступности к остановочным пунктам АТОП, что увеличивало общие затраты времени на поездку с использованием транспорта¹. Эти затраты, как показали исследования, в большинстве случаев при использовании АТОП оказываются больше нормативных на 25-30% в основном из-за недостаточной провозной возможности транспортной системы (малые скорости сообщения, не превышающие 12-15 км/ч) и больших интервалов движения (20-30 и более минут).

Характеристика пассажирской транспортной системы

В настоящее время в курортных городах Черноморской зоны, в том числе и г. Сочи, доля индивидуального пассажирского транспорта (ИПТ) составляет от 48 до 52% от общего объема перевозок, а остальной объем пассажирских перевозок осваивается АТОП, что требует создания большой пропускной способности улиц и дорог, на которую не рассчитаны существующая УДС города².

Теоретически максимальную перевозную возможность АТОП при максимальной вместимости подвижного состава (ПС) можно достичь при непрерывном движении однородного транспортного потока, состоящего из ПС большой вместимости, но на практике это недостижимо в основном из-за: присутствия в транспортном потоке разных видов транспорта: прерывности движения ПС для обеспечения посадки и высадки пассажиров; задержек, связанных с регулированием движения; различной интенсивности движения ПС, и пассажирообмена на остановочных пунктах.

В преддверии чемпионата мира по футболу FIFA 2018, в г. Сочи маршрутная система осваивала в год 397 тыс. чел. и отдыхающих более 3 млн. чел. Пассажирский транспорт (автобусный) г.Сочи характеризуется следующими технико-эксплуатационными показателями.

Количество ПС в движении – 980 ед., в том числе:

- автобусов малой вместимости (до 20 чел.) – 755 ед.;
- средней вместимости (до 40 чел.) – 161 ед.;
- большой вместимости (до 80 чел.) – 64 ед.

Количество маршрутов – 154.

Интервал движения – 3-60 мин.

Максимальная наполняемость на маршруте – 31-378%.

¹ Безопасность движения в Олимпийском Сочи: материалы Российско-германской НПК в рамках программы «Российско-германский год науки» /Сочинский филиал МАДИ. – Сочи, 2011. -107 с.

² Кравченко Е.А., Кравченко А.Е. Организация движения массового пассажирского транспорта: учеб. пособие. - Краснодар: Изд-во Дом ЮГ, 2011. – 200 с.

Транспортная работа на отдельных маршрутах составляет 0,134-34,8 тыс. пасс-км.

Большинство маршрутов не соответствовало нормам проектирования городских маршрутов АТОП по интервалам движения, которые должны составлять от 5 до 10 минут. В целом существовавшая система АТОП г. Сочи, имея большое количество маршрутов, была мало эффективна из-за больших интервалов движения, использовалось количество автобусов малой вместимости – более 76% и нерационально проложен и была маршрутная схема – большой коэффициент непрямолинейности. Все это влияло на увеличение времени поездки пассажиров всех категорий.

Ряд маршрутов имело загрузку более 100%, а это означает, что провозная возможность ПС было недостаточна для перевозки существующих объемов пассажиров. И как выходом из создавшейся ситуации принимались попытки увеличения вместимости существующего ПС или увеличения количества работающих автобусов на маршрутах, которые не давали существенных результатов по улучшению качества транспортного обслуживания населения.

Оптимизация маршрутной сети г.Сочи.

Оптимизация маршрутной сети г. Сочи с учетом проведения матчей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 производилась по специально разработанной методики, которая показала, что для надежного и качественного обслуживания местного и приезжего населения необходимо на маршрутной сети иметь 885 ед. ПС, из которых 13 автобусов малой вместимости, 270 средней вместимости и 602 автобуса большой вместимости. При этом провозная вместимость ПС на маршрутах будет иметь загрузку в часы «пик» около 100%, интервалы движения соответствовать нормативом по видам сообщения, увеличится также количество маршрутов с 154 до 176. Перечень предложенных изменений по предлагаемым маршрутам приведен в таблице 1. Эти изменения обеспечат более качественное и надежное обслуживание пассажиров при проведении любых массовых мероприятий, в том числе будут эффективны при проведении матчей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 в г.Сочи и на перспективу до 2020 года.

Модель предложенной маршрутной сети г.Сочи увязана с развитием УДС¹. Для ее реализации были разработаны специальный алгоритм и программа. Программа написана на языке программирования C++ в среде Microsoft Visual C++ 6.0 для оперативной системы Windows, имеет удобный графический интерфейс. Расчет пассажиропотоков на городских транспортных сетях с учетом предложенной компьютерной программы состоит из трех этапов: 1 этап – ввод данных, 2 этап – расчет основных показателей и 3 этап – обработка результатов расчета.

¹ Кравченко А.Е. Пассажирский автотранспортный комплекс курортных зон Краснодарского края: методология организации, технологии, оценки, управления: монография / Кубан. гос. технол. ун-т.- Краснодар: Изд. ФГБОУ ВО «КубГТУ», 2015. -376 с.

Таблица 1

Перечень предлагаемых изменений в маршрутной системе АТОП г. Сочи
на перспективу

Номера и наименование маршрута	Изменения	Номер и наименование маршрута	Изменения
24. Докучаева-Морвокзал	Уменьшить интервал до 10 мин	57. Некрасока-Мирный	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 4 и 5 мин
29. Раздольная-Вокзал	Увеличить вместимость до 80 мест	95. ул. Вишневая-Бытха	Увеличить интервал до 40 мин
92. Ландышева-Платановая	Увеличить вместимость до 40 мест Уменьшить интервал до 5 мин	141. Головинка-Сочи автовокзал	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 3 и 4 мин
102. Ореховка-Морвокзал	Уменьшить интервал до 30 мин	153. Дагомыс-Сочи автовокзал	Уменьшить интервал до 7 мин Увеличить интервал до 80 мин
103. Богушевка-Вокзал	Уменьшить интервал до 20 мин	154. Солох-аул-Сочи автовокзал	Уменьшить интервал до 30 мин Увеличить интервал до 80 мин
104. Барановка-Морвокзал	Уменьшить интервал до 5 мин	155к. Лоо-Сочи автовокзал	Уменьшить интервал до 2 и 3 мин Увеличить интервал до 80 мин
113. 3-я Бригада-4-я Больница	Уменьшить интервал до 20 мин	169. Варваровка-Сочи автовокзал	Уменьшить интервал до 70 мин Увеличить интервал до 80 мин
5. Аэтита-Русь	Уменьшить интервал до 10 мин	1. Ж/д вокзал Сочи-с/х Россия	Уменьшить интервал до 3 мин
18. Н. Юрт-Морвокзал	Уменьшить интервал до 40 мин	2. Ж/д вокзал Сочи-с/х Россия	Уменьшить интервал до 5 мин
28. пер. Теневой-Н. Заря	Увеличить интервал до 40 мин	3. Ж/д вокзал Сочи-с/х Россия	Уменьшить интервал до 3 мин
46. Тимирязева-4-я горбольница	Увеличить интервал до 40 мин	4. Ж/д вокзал Сочи-с/х Россия	Уменьшить интервал до 3 мин
46к. Тимирязева-4-я горбольница	Увеличить интервал до 40 мин	105. Аэропорт-Красная Поляна	Увеличить интервал до 13 мин
50. Пирогова-Клубничная	Увеличить интервал до 12 мин	135. Адлер, Труда-Аэропорт	Уменьшить интервал до 4 мин
83. Мамайка-Вокзал Сочи	Увеличить интервал до 40 мин	145 п. Дагомыс-п. Солох-аул	Уменьшить интервал до 50 мин
86. Труда-Искра	Уменьшить интервал до 5 мин Увеличить интервал до 40 мин	147 п. Дагомыс-с. Барановка	Уменьшить интервал до 10 мин
87. Бытха-ЗСМ	Увеличить интервал до 40 мин	148 п. Головинка-п. Лоо-п. Лоо Верх	Уменьшить интервал до 7 мин

90к. Бытха-Цирк	Увеличить интервал до 40 мин	149 п. Головинка-п. Лоо-п. Верхнее Буу	Уменьшить интервал до 30 мин
94. Институт цветоводства-ул.Донская	Увеличить интервал до 40 мин	150 п. Головинка-п. Верхняя Баранда	Уменьшить интервал до 55 мин
94. Институт цветоводства-ул. Донская	Увеличить интервал до 18 мин	155 п. Лазаревская-п. Лоо	Увеличить интервал до 80 мин
127. Воронцовская-Хоста	Уменьшить интервал до 38 мин	158 п. Лазаревское-аул Большой Кичмай	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 18 мин
175. Адлер-свх. Приморский	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 7 мин	160 п. Лазаревское- п. Магри	Уменьшить интервал до 20 мин
55. Голубые Дали-ул. Гоголя	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 5 мин	161 п. Лазаревское-аул Наджиги	Уменьшить интервал до 50 мин
109. Труда-Верхневеселое	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 12 мин	170 п. Лазаревское-аул Малый Кичмай	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 36 мин
56к. Блиново-Лазурная долина	Увеличить интервал до 80 мин Уменьшить интервал до 4 мин		

Исходными данными являлись: прогнозируемая категория населения, общая его подвижность, уровень автомобилизации и благосостояния; схема транспортной сети города с характеристиками транспортных и пересадочных узлов, а также участков дорог с учетом технической скорости движения и пропускной способности УДС; распределение по территории города остановочных пунктов и пунктов тяготения, т.е. емкость пунктов пассажирообразования и пассажиропоглощения; маршрутная схема АТОП с ее характеристикой; использование вида транспорта (вместимость), стоимость проезда, интервалы движения, промежуточные остановочные пункты¹.

Выходными параметрами расчета являлись: средняя длина пешеходного подхода, скорость сообщения каждого вида транспорта. Критерием расчета являлись – общие затраты времени пассажиров на поездку и затраты на проезд непосредственно в транспорте, а также параметры формирования и распределения пассажиропотока. Для примера ниже приведена методика расчета потребного количества автобусов только для местного населения

¹ Кравченко А.Е., Кравченко Е.А. Управление качеством пассажирского транспортного сервиса: теория, методология, технология: монография / А.Е Кравченко, Е.А. Кравченко. г. Краснодар: ФГБОУ ВО «КубГТУ», 2017 -320 с.

г. Сочи с использованием транспортной подвижности. Принятая численность населения $N=397$ тыс. чел; транспортная подвижность $П_{тр}=650$ поездок на 1 жителя в год; площадь застроенной территории $F=92$ км²; средняя дальность поездки пассажиров $I_{ср}=1,3+0,3\sqrt{92}=4,2$ км; годовой объем перевозок пассажиров $Q_{г}=N \cdot П_{тр} (258,05 \cdot 10^6)$ поездок в год; годовая транспортная работа $P=Q_{г} \cdot I_{ср} (258,05 \cdot 10^6 \cdot 4,2=1083,81 \cdot 10^6)$ пасс-км в год; суточный объем работы $P_{сут}=P_{г} \cdot K_{сез}/365 (1083,81 \times 10^6 \times 1,3/365=3,86 \cdot 10^6)$ пасс-км/сут; коэффициент сезонной неравномерности $K_{сез}=1,3$; потребное количество подвижного состава $A_{п}=P_{сут} \cdot X_{в} / V_{э} \times T_{н} \times q_{вм} \times V_{н} (3,86 \cdot 10^6 \cdot 0,7/18 \cdot 14 \cdot 80 \cdot 0,33=406 \text{ ед.})$; коэффициент выпуска автобусов на линию $d_{в}=0,7$; эксплуатационная скорость автобусов $V_{э}=18$ км/ч., время работы автобусов в сутки $T_{н}=14$ ч.; средняя вместимость автобусов $q_{вм}=80$ мест; коэффициент среднесуточного наполнения $V_{н}=0,33$.

Проверку потребного количества автобусов рекомендуется осуществлять на основании исследования пассажиропотока с использованием метода взаимных корреспонденций пассажиров по основным транспортным направлениям. При этом следует учитывать пассажиров, осуществляющих поездку к местам приложения труда, а также трудовой баланс по каждой емкости пунктов тяготения, в том числе к местам проведения массовых мероприятий с указанием зон частной и высотной застройки, культурно-бытового обслуживания и промышленных зон, в также плотности населения.

Окончательные рекомендации по оптимизации маршрутной сети города принимаются по критерию обобщенных затрат на передвижение с использованием АТОП, которые уменьшают время ожидания, снижают стоимость проезда, увеличивают скорость передвижения и создают большие удобства пользование транспортом, что отражается на уровне качества транспортного обслуживания местного населения и прибывающих на массовые мероприятия.

Предлагаемая новая методика распределения пассажиропотоков по критерию общих затрат на поездку также рассчитывать распределение пассажиропотоков между альтернативными маршрутами и видами транспорта по минимуму затрат времени пассажиров на передвижение с использованием АТОП¹.

На перспективу жизнедеятельность такого города как г.Сочи невозможно обеспечить без полноценной системы общественного автобусного транспорта, включающего использования сочлененных автобусов, работающих в скоростном режиме движения, который может быть альтернативой другим видам транспорта (железнодорожного и морского). Применение сочлененных автобусов большой вместимости обеспечивает повышенную

¹ Кравченко А. Е- Теория пассажирских транспортных систем на автомобильном транспорте в курортных зонах: монография / Кубан. гос. технол. ун-т. Краснодар, 2011. 400 с.

провозную возможность АТОП за счет более высокой технической скорости движения (более 30 км/ч по обособленным полосам движения) и сокращения количества остановочных пунктов (рекомендуется длина перегона не менее 600-800 м). Рекомендуется на таких маршрутах использовать ЛиАЗ – 6212 (178 мест); МАЗ – 105-065 (175мест); Van Hool AGG 300 (221 место); Solaris Urbino 18(181место), а также автобусы большого класса типа «MAN», «Scania» и др., с установленными двигателями, мощностью от 224 до 362 л.с. Эти автобусы обеспечивают эффективный разгон и торможение при частых задержках на УДС города в условия интенсивного движения и применения не эффективных технических средств регулирования дорожного движения при полной их загрузки. При организации движения таких автобусов по маршрутам на основных магистралях города необходимо предусмотреть специальные транспортно-пересадочные узлы, обеспечивающие быструю, надежную и безопасную сменность пассажиров, а также современную систему управления движением типа GLONASS/GPS.

Создание в городах АСУДЦ на основных магистралях, где будут проходить массовые мероприятия, типа чемпионата мира по футболу FIFA 2018, обеспечивает колонизированное движение без задержек и исключает попадание ПС в пробки, оперативно настраивать новые расписания движения в случае их возникновения. Использование управляемых знаков и табло, а также установка новых дорожных знаков с оптимизацией их размещения, оборудование автобусов оперативной связью, а также использование данных автоматической дорожной метеостанций позволяют снизить количество случаев попадания их в ДТП. Совершенствование маршрутной системы перевозок пассажиров в г.Сочи с выявленными местами заторов и организация диспетчерских центров (АСУДЦ) с использованием спутниковых систем навигации обеспечивают также повышение качества обслуживания как местного населения, так и прибывшего на различные массовые мероприятия.

С целью качественного обслуживания пассажиров при проведении массовых мероприятий необходимо:

- свести к минимуму использование личного индивидуального транспорта;
- организовать дополнительные специальные маршруты транспорта общего пользования с конечными отдельными транспортно-пересадочными узлами для посадки и высадки пассажиров, исключив пересечения при разворотах подвижного состава. Необходимо прямое сообщение со всеми удаленными районами города и центром проведения мероприятий, что позволяет осуществлять подвоз и отправление подвижного состава с интервалом 25-30 с;
- организовать подъезд автомобильного транспорта к месту проведения мероприятий не менее чем по двум/четыреполосным дорогам;

- разработать несколько вариантов организации транспортных и пешеходных потоков с использованием системы ГЛОНАСС и GPS, что обеспечит транспортную безопасность проводимых мероприятий и приоритетное движение на регулируемых пересечениях;

- осуществить обслуживание улично-дорожной сети с ее характеристиками в части существующей транспортной нагрузки и разделения транспортных и пешеходных потоков, в также при необходимости предусмотреть ограничения движения другого вида транспорта;

- рассчитать количество парковочных мест непосредственно у места проведения мероприятий, которое должно составлять 0,006-0,01 автобусов и 0,03-0,05 легковых автомобилей на 1000 человек. Парковочные места должны быть увязаны с остановочными пунктами АТОП, что обеспечит эвакуацию людей на всех видах транспорта в течении 30-40 мин, снизит нагрузку на прилегающих улицах и обеспечит свободный проезд для спецтранспорта и VIP-кортежей¹;

- иметь резерв пропускной способности дороги при возникновении непредвиденных ситуаций.

Исследования показали, что:

- стоимость проезда на АТОП оказывает более сильное влияние на распределение пассажиропотока, чем интервалы движения. По мере уменьшения стоимости проезда увеличивается влияние интервалов движения АТОП. Интервалы движения АТОП оказывают наибольшее влияние на короткие передвижения (до 2-3 км), но короткие передвижения на АТОП невыгодны при увеличении стоимости проезда. При увеличении дальности передвижения уменьшается влияние стоимости проезда на распределение пассажиропотоков²;

- доля АТОП в пассажироперевозках увеличивается при уменьшении стоимости проезда и интервалов движения. Влияние данных факторов усиливается при уменьшении дальности передвижения с 5 до 2 км. При увеличении стоимости проезда или интервалов движения ухудшается уровень обслуживания на АТОП из-за увеличения доли пешеходов и доли индивидуального транспорта и пассажироперевозках. Таким образом, доля индивидуального транспорта зависит от уровня обслуживания пассажиров на АТОП – чем выше уровень обслуживания на АТОП, тем наблюдается меньшая доля индивидуального транспорта, занятого перевозкой пассажиров при проведении массовых мероприятий.

¹ Нагорный В.В. Пармухин Н.П. Обеспечение грузопассажирских перевозок и мерах по совершенствованию дорожных условий на федеральных автодорогах Краснодарского края, ведущих к г.Сочи, Вестник Саратовского государственного технического университета 2013 № 2 (71) Выпуск 2 С 321-323

² Кравченко А.Е. Пассажирский автотранспортный комплекс курортных зон Краснодарского края: методология организации, технологии, оценки, управления: монография / Кубан. гос. технол. ун-т.- Краснодар: Изд. ФГБОУ ВО «КубГТУ», 2015. -376 с.

Шмидт Артем Александрович,
доцент кафедры правоохранительной деятельности
и национальной безопасности
Южно-Уральского государственного университета,
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О ЛЕГАЛЬНОМ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ ОРУЖИЯ

Определений оружия в правовой литературе встречается достаточно много. Оружие определяют, как предметы или устройства, конструктивно предназначенные для поражения цели, оборот которых ограничен законодательством об оружии и другими нормативными правовыми актами в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, имущества, окружающей среды¹; изготовленные по исторически сложившимся образцам предметы с ошеломляющим или убойным действием, предназначенные специально для поражения мишеней или живой цели² и т.д.

Законодательное определение оружия содержится в ныне действующем Федеральном законе «Об оружии»³, который определяет его как устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов.

За редким исключением⁴ определение, приведенное законодателем, в литературе подвергают критике. Авторы указывают на его неконкретность, несоответствие законодательным видам оружия⁵, констатируют явные противоречия и недоработки закона об оружии и его определений⁶, не отражающим межотраслевого характера определения, приведенного в законе⁷; предлагаются авторские определения оружия и его отдельных видов⁸.

¹ Степовой Р.А. К вопросу о понятии и юридических признаках гражданского и служебного оружия // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 2. С. 172-175.

² Корецкий Д.А. Основы теории и методологии криминологического исследования тяжких преступлений, совершаемых с применением оружия: дис... д-ра юрид. наук. Москва, 1997.

³ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 декабря 1996 г. № 51. Ст. 5681.

⁴ Говенко Ю.А., Таболова Э.С. Понятие огнестрельного оружия и его классификация // Университетская наука. 2016. № 1. С. 272-276.

⁵ Степовой Р.А. К вопросу о понятии и юридических признаках гражданского и служебного оружия // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 2. С. 172.

⁶ Кузнецова И.А. Проблемы понятия «оружие». Гражданско-правовой аспект // Вестник Челябинского государственного университета. 2001. Т. 9. № 2. С. 79-91.

⁷ Моисеенко А.Г. Административно-правовое регулирование оборота гражданского огнестрельного оружия в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 12.

⁸ Сургутсков В.И. Право граждан России на хранение и ношение отдельных образцов летального оружия в целях самообороны (приглашение к дискуссии) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42). С. 29-36.

Действительно, весьма пространное определение, отражающее целевое назначение устройств и предметов, позволяет отнести к категории оружия многие предметы материального мира, созданные человеком, но что не менее важно, позволяет и отграничить предметы, используемые в качестве оружия. Построенная таким образом дефиниция позволяет отделить оружие от конструктивно схожих с ним изделий по признаку целевого назначения устройств и предметов, а не цели их использования.

Критика, приведенного законодателем определения, не лишена смысла. Однако, как представляется, многие замечания «критиков» страдают однобокостью. Проблема заключается в том, что каждый автор, предлагая свою концепцию, исходит из решения конкретной проблемы – криминологической, криминалистической или какой-то другой, вполне практического содержания. Как представляется оружие – достаточно сложная правовая категория, которая выступает предметом правового регулирования различных отраслей права, в том числе международного, конституционного, административного, уголовного, а также гражданского.

Так, например, в уголовно-правовых целях пленум Верховного Суда РФ¹ разъясняет, что под огнестрельным оружием следует понимать все его виды, в том числе изготовленные самодельным способом, конструктивно предназначенные для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Вообще говоря, именно в криминалистике понятие оружия является наиболее разработанным. В.М. Плескачевский определяет оружие как «средство ... предназначенное для нанесения летальных повреждений ...»². В.А. Ручкин, под оружием предлагает понимать конструктивно и функционально предназначенные для поражения живой или иной цели предметы и устройства³.

В международном праве термин «огнестрельное оружие» означает любой предмет, который предназначен или приспособлен для применений в качестве оружия, из можно выпустить дробовой заряд, пулю либо другой боеприпас, заряд другого вещества⁴.

В гражданско-правовом смысле оружие – это вещь, ограниченная в гражданском обороте.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, май 2002 г., № 5.

² Плескачевский В.М. Оружие в криминалистике: понятие и классификация. М., 2001. С. 310.

³ См.: Ручкин В.А. Концептуальные основы экспертного исследования оружия и следов его применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 223.

⁴ Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. - М.: СПАРК, 1998. С. 140 - 147.

Административное право, являясь отраслью права, регулирующей государственно-управленческие отношения, во многом сочетает в себе вышеуказанные подходы. Опираясь на конституционно-правовой примат защиты интересов личности, общества и государства законодательная дефиниция определяет оружие как предметы, предназначенные для удовлетворения личных и общественных интересов и потребностей, в том числе защиты от бесконтрольного оборота оружия как источника повышенной опасности, являющегося средством самообороны, средством удовлетворения культурных целей в виде занятия охотой, спортом, образовательных и культурных интересов.

Анализ приведенных подходов и определений позволяет выделить следующие признаки оружия:

- материальный характер;
- особая конструкция, позволяющая поражать цель или подать сигнал;
- повышенная опасность;
- широкий круг позитивных целей его гражданского обращения;
- ограниченный круг субъектов, наделенных правом его приобретения и использования в гражданском обороте.

Проведенный анализ навряд ли может приблизить к универсальному определению понятия оружия, но позволяет сформировать методологическую основу исследования вопросов оборота оружия, дифференцируя отраслевые особенности и конкретные правовые задачи.

Термин оружие в правоприменительной деятельности часто рассматривается не как правовая категория, а используется в обыденном понимании. Соглашаясь с А.В. Семеновым¹ и А.А. Задоян² в том, что «общеизвестность» содержания понятия оружия ставит под сомнение необходимость и саму возможность единообразия в понимании содержания категории «оружие». В подтверждение этого уместно привести ряд примеров из судебной практики по применению ст. 20.13 КоАП РФ, когда суды, как представляется, вполне обоснованно применяли меры административной ответственности за «стрельбу» из изделий, сертифицированных в качестве хозяйственно-бытовых изделий или предметов конструктивно сходных с оружием или даже макета оружия. Приведу несколько примеров.

В постановлении Челябинского областного суда от 06 февраля 2014 г. дана оценка доводов о том, что стрельба осуществлялась не из оружия, а из изделия конструктивно схожего с оружием, и воспринималась как развлечение, не угрожающее общественной опасности, обоснованно отклонены. Аргументируя свою правовую позицию, суд приводит положения ст. 1 Закона

¹ Семенов А.В. Криминалистическое исследование нетрадиционных видов оружия: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

² Задоян А.А. Понятие оружия и его виды // Lex Russica. 2011. Т. LXX. № 6. С. 1155-1173.

об оружии, заключение эксперта которое свидетельствует, что пневматический пистолет представляет собой многозарядный газобаллонный пневматический пистолет; предназначен для тренировок, а также развлекательной стрельбы пулями сферической формы; пневматический пистолет относится к пневматическому спортивному оружию, и максимальная дульная энергия составила 4,04 Дж, что не предусмотрено и недопустимо для предметов конструктивно сходных с оружием. Суд также принял во внимание положения ст. 3 Закона об оружии, которая относит к спортивному гражданскому оружию пневматическое оружие с дульной энергией свыше 3 Дж¹.

На практике редко встречаются столь аргументированные и обоснованные решения судов в отношении оценки всех обстоятельств дела, но во всех случаях внутреннее убеждение судьи строится на обыденном понимании оружия: оружие – это то, что стреляет.

Другой пример. Как следует из объяснений правонарушителя в вечернее время, желая пошутить, он зарядил принадлежащий ему макет массогабаритный ППШ светозвуковыми патронами, и произвел несколько выстрелов в окно по направлению двигающихся в сторону его дома людей, думая, что это его близкие возвращаются с работы. Еще аналогичный пример – гражданин, возмущившись, действиями врачей скорой помощи, которые отказались сообщить о месте госпитализации родственника произвел несколько выстрелов из списанного, охолощенного оружия модели СКС-СХ, с возможностью имитации выстрела из него патронами светозвукового действия калибра 7,62x39.

С учетом подобных примеров предложенное Д.А. Корецким определение оружия как предметов и механизмов, обладающих ошеломляющим или убийным действием² воспринимается иначе, чем при первом прочтении.

Действительно, в обыденном и не редко в правовом сознании оружие – это то, что стреляет, то есть то, что предназначено для поражения живой или иной цели, подачи сигналов.

Таким образом, несмотря на всю критику определения оружия, приведенного законодателем в ст. 1 закона об оружии, оно оказывается наиболее лаконичным и одновременно полным, совпадающим с общепринятым представлением об оружии, что соответствует интересам теории и практики правоохранительной деятельности.

¹ Постановление Челябинского областного суда от 06.02.2014 по делу № 4а1444 // <http://bsa.cheloblsud.ru/>

² Корецкий Д.А. Основы теории и методологии криминологического исследования тяжких преступлений, совершаемых с применением оружия: дис... д-ра юрид. наук. Москва, 1997.

Новиков Александр Александрович,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности ОВД
Калининградского филиала
Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ «ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ»

Несовершеннолетние, в силу возрастных особенностей, относятся к категории наименее защищенных, уязвимых граждан. Несовершеннолетние, по сравнению с взрослыми, не сформировались и физически и морально, что в значительно степени повышает их виктимность и девиантность. Несовершеннолетние становятся жертвами преступлений, вовлекаются в совершение преступлений.

Несовершеннолетние подвержены разнообразным угрозам. В своей научной работе В.А. Картавченко отметила тенденцию к активному росту отдельных видов, категорий, групп преступлений, в которых особое место занимают преступления, совершенные взрослыми в отношении несовершеннолетних с применением жестокости¹. Число преступлений против нравственности в РФ, совершённых в отношении детей, с 2009 по 2013 гг. возросло почти в 10 раз². По статистическим данным МВД РФ, в 2016 году в результате семейных конфликтов пострадало почти пять тысяч детей. Одновременно с указанными данными статистики отмечается, что данные за предыдущий год отличаются в большую сторону, поскольку количество детей пострадавших от семейно-бытовых конфликтов превышает 6,5 тысяч³, что, тем не менее, позволяет сделать вывод, что аналитические выводы остаются неутешительными.

В Калининградской области статистические данные по возбужденным уголовным делам по статье 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» следующие: в 2013 г. – 9, в 2014 г. – 9, в 2015 г. – 9, в 2016 г. – 4, в 2017 г. – 6. Можно привести и зарубежные данные. В США, где в течение 2009 г. в результате жестокого обращения

¹ Картавченко В.А. Способы совершенствования уголовно-правовых норм, связанных с жестоким обращением с несовершеннолетними // Общество и право. – Изд-во: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Краснодар). 2008 г., № 2. с. 128-132.

² Тимошина Е.М. Преступность в отношении детей // Загл с экрана [Дата обращения: 30.05.2018]: <https://riss.ru/demography/demography-science-journal/6363/>

³ Статистика МВД РФ о домашнем насилии в 2016 году // Центр семейного права. Загл с экрана [Дата обращения: 30.05.2018]: <http://spravo.com/statistika-mvd-rf-domashnem-nasilii-v-2016-godu/>

или небрежности погибло 1760 детей, в смерти которых в 70% случаев были виновны один или оба родителя¹.

Можно предположить, что часть приведенных статистических данных отражает последствия безнаказанного жестокого обращения с несовершеннолетними, несмотря на то, что защита прав и законных интересов детей определялась как один из основных принципов в «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»². Этой же стратегией среди первоочередных мер указано уточнение и упорядочение правового содержания ряда понятий в числе которых указано и понятие «жестокое обращение с ребенком».

В настоящее время в России отсутствует общий подход к смысловому содержанию понятия «жестокое обращение с несовершеннолетним», хотя во многих странах оно детально разработано³. За рубежом применяется понятие «злоупотребление ребенком», который фактически включает в себя все формы жестокого обращения. Определяя аспекты защиты несовершеннолетних, Волкова Е.Н. обозначает два из них: собственно насилие над детьми и жестокое обращение с детьми⁴.

Понятие «жестокое обращение» применяется относительно недавно в таких актах, как Конвенция Организации Объединенных Наций «О правах ребенка» (ст. 19), Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 65, ст. 69, ст. 141), Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 156 УК РФ), Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵ (ст. 1, ст. 5, ст. 9, ст. 12, ст. 21). Ведомственная Инструкция по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утвержденная Приказом МВД России от 26 мая 2000 года № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», также применяет обсуждаемую терминологию.

¹ Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция / Отв. ред. канд. юрид. наук Н.А. Голованова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. С.93.

² Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» // СЗ РФ от 4 июня 2012 г. № 23 ст. 2994.

³ Григович И.Н. Синдром жестокого обращения с ребенком. – Петрозаводск, 2000. С.9.

⁴ Защита детей от жестокого обращения / Под ред. Волковой Е.Н. – СПб.: Питер, 2007. – С. 24.

⁵ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

Под жестоким обращением следует понимать умышленные действия со стороны родителей или лиц, на которых возложены обязанности по воспитанию ребенка, а также лиц, обязанных осуществлять надзор за ребенком, если эти действия причинили вред его здоровью (как физическому, так и психическому), либо вызвавшее нарушения его развития или возникновение реальной угрозы его жизни или здоровью. Следует также отметить, что негативным является и бездействие, вызвавшее аналогичные последствия.

Соответственно, можно обозначить и формы жестокого обращения:

- физическое насилие (физические повреждения, причинение боли и др.), которое причиняет ущерб физическому здоровью, либо оставление в неблагоприятной обстановке, создающее соответствующие риски;

- сексуальное насилие (вовлечение ребенка взрослым в совершение действия сексуального характера, что причиняет вред как его физическому, так и психическому здоровью, а также может выступать экстремальным психологическим стрессором в дальнейшем по мере осознания свершившихся событий);

- психическое насилие (психическое воздействие на ребенка, в том числе связанное с угрозами, оскорблением или унижением).

Более широко в правоприменительной практике используется термин «насилие». Например, в положениях Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», говорится, что к категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, относятся дети – жертвы насилия¹.

Тем не менее, четкого определения «жестокости» в отношении несовершеннолетних нет, также как и не закреплено определение «насилия», его виды и формы.

Вместе с тем, отражая правоприменительную практику, понятие «жестокое обращение с несовершеннолетним» указано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 года № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (п. 11): «жестокое обращение с детьми может проявляться не только в осуществлении родителями физического или психического насилия над ними, либо в покушении на их половую неприкосновенность, но и в применении недопустимых способов воспитания (в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей)»².

Конвенция ООН в числе мер по защите несовершеннолетних указывает на обеспечение нормального развития их личности, соответствующего уровня жизни и личностного развития (как физического и умственного, так

¹ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7. С. 13.

и духовно-нравственного и социального), профилактику заболеваний, недопущение недоедания, защиту от посягательства на честь и репутацию, от сексуального посягательства и иных форм жестокого обращения, а также оказание помощи несовершеннолетним, ставшим жертвами жестокого обращения.

Тем не менее, российские суды к жестокому обращению с детьми относят такие действия, как: длительный отказ в предоставлении пищи и жидкости, оставление в холодных (не отапливаемых) зданиях и сооружениях на долгое время (как правило, это касается малолетних и грудных детей), неоказание медицинской помощи детям, которым это необходимо, при этом такие дети могут страдать такими заболеваниями, как: дистрофия, гипотрофия, анемия, недостаточность мышечной массы, задержки физического развития.

Смысловое содержание понятия «особая жестокость» не является идентичным понятию «жестокое обращение» в том контексте, в котором указаны квалифицирующие признаки в статьях УК РФ. Так, например, признаком особой жестокости в комментариях к пункту «д» части 2 статьи 105 УК РФ указывается применение пытки, истязание, глумление над жертвой, либо совершение убийства способом, который заведомо для виновного связан с причинением потерпевшему особых страданий и жестокости. Также «особая жестокость» указана в качестве квалифицирующего признака и в пункте «б» части 2 статьи 111 УК РФ. Следует отметить, что помимо особой жестокости, диспозиция указанной статьи в указывает также на возможные издевательства или мучения для потерпевшего.

Кругликова Л.Л., комментируя положения Уголовного кодекса РФ, пишет, что «жестокое обращение предполагает неоднократное противоправное поведение виновного»¹. Например, Гр. Л. имеет несовершеннолетнего сына Виктора 8 лет, брак между родителями расторгнут. У женщины осталась ненависть к своему бывшему мужу, находясь в квартире гр. Л. увидела, что сын становится очень похожим на отца. В момент душевных страданий, не сдержавшись, она стала кусать своего ребенка по всем частям тела, не обращая внимания на крик сына. Когда ребенок пришел в школу, учитель обратил внимания на следы укусов на лице ученика, подав заявление по данному факту в полицию. При осмотре ребенка было обнаружено 12 укусов. В связи с указанными обстоятельствами было возбуждено уголовное дело по ст. 156 УК РФ, но в дальнейшем было переквалифицировано на ст. 116 УК РФ (нанесение побоев). Решение суда – штраф 2000 рублей.

Н.В. Гуль пишет, что необязательно устанавливать систематический характер неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, так как в законе текстуально отсутствует такое требование, то есть крими-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под ред. Кругликова Л.Л. - М.: ВолтерсКлувер, 2008.-С. 302.

нальным может быть и однократное исполнение указанного деяния¹. Тем не менее, эмпирический анализ как материалов уголовных дел, так и судебной практики, позволяет сделать вывод о том, что для установления объективной стороны преступления признак систематичности считается обязательным для квалификации преступления, предусмотренного статьей 156 УК РФ.

Понятие жестокого обращения, по мнению Л. Л. Кругликова, является оценочным, но, вместе с тем, не совсем корректным выглядит утверждение об обязательной неоднократности жестокого обращения выраженного в противоправном поведении виновного². Недопустимо, чтобы родители, например, неоднократно избивали своего ребенка, который не может в силу своей незащищенности противостоять взрослому человеку. В.Г. Белов, Ю.А. Парфенов, Г.В. Дробышевская и Р.Г. Коротенкова справедливо отмечают негативное влияние перенесенного несовершеннолетним насилия на все уровни развития его личности³. Каждый такой инцидент неотвратимо влечет причинение вреда несовершеннолетнему, требующий впоследствии надлежащей реабилитации, в том числе с привлечением соответствующих специалистов. В.Ю. Рыбников и Ю.А. Парфенов пишут: «Последствия насилия вызывают тяжелые психологические травмы и оказывают негативное влияние на личность ребенка»⁴. Можно полностью согласиться с мнением А.А. Нестеровой: «Необходимо помнить, что ребенок, перенесший насилие в семье, нуждается в заботе и внимании со стороны специалиста»⁵.

Интересным представляется и такой аспект, как психическое насилие, о котором В.В. Картавченко пишет следующим образом: «Уголовный закон Российской Федерации называет насилием только физическое воздействие на человека, а способы психического характера обезличиваются, обозначая их лишь как угрозу применения насилия»⁶. Между тем угроза, по мнению

¹ Гуль Н.В. Уголовная ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 159.

² Кругликов Л.Л. О критериях особой жестокости в уголовном праве // Журнал «Вестник института: преступление, наказание, исправление». Вологодский институт права и экономики ФСИН России, 2015. № 30. С. 4.

³ Белов В.Г., Парфенов Ю.А., Дробышевская Г.В., Коротенкова Р.Г. Психологические особенности подростков, подвергающихся жестокому обращению в семье // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. – Изд-во: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья имени П.Ф. Лесгафта» (Санкт-Петербург). 2011 г., № 12(82), с. 30-35.

⁴ Рыбников В.Ю., Парфенов Ю.А. Психологический статус личности подростков, подвергшихся жестокому обращению в семье // Вестник Томского государственного педагогического университета. – Изд-во: Томский государственный педагогический университет (Томск). 2012 г., № 6(121), с. 148-151.

⁵ Нестерова А.А. Социально-психологическая реабилитация и психосоциальное сопровождение детей, подвергшихся жестокому обращению в семье // Ученые записки Российского государственного социального университета. – Изд-во: Российский государственный социальный университет (Москва). 2009 г., № 10. С. 158-161.

⁶ Картавченко В.В. Уголовно-правовые аспекты жестокого обращения с несовершеннолетними: дисс. ... канд. юрид. наук. - Краснодар, 2008. С. 50.

Л.О. Сердюк, «сама по себе является насилием, способным не только сломить волю человека, но и причинить ему психическую травму»¹. Актуальность этих утверждений принимает особую остроту, если вести речь о несовершеннолетних, которые не сформировались психически и наиболее уязвимы внешним воздействиям.

Следует признавать жестоким обращением с несовершеннолетним единичные факты применения неприемлемых методов и способов воспитания и содержания несовершеннолетнего в случаях, когда факт жестокого обращения образует состав других правонарушений. Также интересным представляется мнение В.К. Криворученко: «ювенальную юстицию целесообразно заузить до особых, специфичных судов, которые рассматривают дела, где одной из сторон, как правило, потерпевшей, является ребёнок»².

Практически любое преступление является следствием ненадлежащим образом осуществляемой профилактики и предупреждения. Когда речь идет о взрослом населении, допустимо оправдывать цифры статистики невозможностью поставить сотрудника полиции в каждый подъезд жилого дома, на каждый подземный переход или круглосуточно осуществлять патрулирования во всех темных уголках каждого города. Но реагирование на любые сигналы о жестоком обращении с несовершеннолетним должно быть обязательным.

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

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НАКАЗАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ СТРАТИГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Интенсивное развитие законодательства в современной России обусловлено необходимостью нормативного обеспечения осуществления государственной политики в социально-экономической сфере функционирования общества, его отраслей, обеспечения государственного и муниципального управления, национальной безопасности Российской Федерации. При

¹ Сердюк Л.О. О понятии насилия в уголовном праве // Уголовное право. 2004. №1. С. 51.

² Криворученко В.К. Ювенальная юстиция в свете борьбы с жестоким обращением с ребёнком // Точки над ё. - Изд-во: ООО научно-издательская компания «Контент-пресс» (Москва). 2012 г., №: 3(4), с. 20-29.

этом само определение понятия «государственная политика» следует воспринимать как «... распределенная во времени и привязанная к определенному периоду времени, отражающая реакцию государства на условия, которые обуславливают или обусловят в будущем сопряженные с этим публичные интересы и потребности общества и государства, взаимосвязанная совокупность публично-властных решений, оформленных в комплекс нормативных правовых и иных руководящих документов, принимаемых и последовательно реализуемых всеми ветвями государственной власти (но, прежде всего, исполнительной властью) посредством инструментов (мер, средств и механизмов), а также целей, стратегий и идеологии, приоритетных направлений и правил, определяющих принятие решений при осуществлении государственного управления в этой сфере, инструментов реализации этих решений, а также источников и механизмов финансирования реализуемых решений и применяемых инструментов»¹. Необходимость законодательного и иного нормативно-правового обеспечения государственной административно-наказательной политики представляется актуальным в связи с потребностями решения комплекса задач, во-первых, для повышения эффективности государственного и муниципального управления, во-вторых, для решения проблем предупреждения административных правонарушений, их пресечения и привлечения к ответственности лиц их совершивших.

Исследование государственной административной наказательной политики Российской Федерации, как любого вида социальной политики, может быть осуществлено в соответствии с диалектическими принципами познания действительности. Важнейшим в системе этих принципов является принцип системности исследования, который, во-первых, позволяет определить место административной наказательной политики как структурного элемента явления более сложного уровня, а именно как часть системы государственной политики в области национальной безопасности в целом. Во-вторых, в ее проявлениях в иных видах государственно-политической деятельности, таких как административная, правоохранительная политика, политика в области общественной безопасности и охраны общественного порядка и т.п. Многоаспектность административной наказательной политики России проявляется в иерархических и функциональных связях данной политики с иными видами политической деятельности Российского государства. Иерархичность административной наказательной политики заключается в ее подсистемности в отношении систем более высокого уровня: административная наказательная политика – правоохранительная политика – политика в области национальной безопасности. При этом в функциональном аспекте административная наказательная политика неразрывно связана

¹ Понкин И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс, 2014. № 1. С. 27.

с административной политикой, политики области общественной безопасности и охраны общественного порядка и социально-экономической политикой государства. Одновременно в структуре содержания административной наказательной политики функционально следует выделить следующие подсистемы, позволяющие формировать данный вид политической деятельности как политико-управленческую систему, работающую «по мандату общества на основе верховенства права и закона»¹.

Функционально-иерархическая система формирования административной наказательной политики Российской Федерации позволяет, в свою очередь, отметить ее отображение в определенной форме объективизации, обуславливающей формирование и реализации данного вида государственно-политической деятельности. В настоящее время форма государственно-политической деятельности в Российской Федерации предопределяется нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»².

В функционально-иерархическом аспекте административная наказательная политика России является подсистемой политики в области национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития, являясь тем самым комплексным видом государственно-политической деятельности. Данная деятельность в сфере привлечения лиц к административной ответственности и применения к нему административного наказания должна облекаться в определенную юридическую форму, которая позволит ее объективировать, сформулировать концептуальные положения, отражающие элементы ее содержания. Именно стратегическое планирование выступает юридическим инструментом объективизации административной наказательной политики Российской Федерации. Само стратегическое планирование представляет собой деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития страны, отдельных отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач, устойчивого социально-экономического развития страны и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Одновременно п. 25 ст. 3 того же закона определяет, что документами в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются утверждаемые (одобряемые) Президентом РФ документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики,

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс, 2015. № 4. С. 7.

² Собрание законодательства РФ, 2014. № 26. (часть I). Ст. 3378.

характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации. Из приведенных положений видно, что административная наказательная политика является политикой федеральной, иерархично входящая в сферу политики национальной безопасности и функционально в сферу политики социально-экономического развития страны, отдельных отраслей экономики и сфер государственного управления. При этом стратегическое планирование в области административной наказательной политики является фазой ее формирования, которая осуществляется участниками стратегического планирования в пределах их компетенции (ст. 9 приведенного закона).

Являясь формой административной наказательной политики страны, стратегическое планирование облекается в документах стратегического планирования, перечень которых определен в ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Эти документы разрабатываются на федеральном уровне в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Именно эти направления приобретают форму документов стратегического планирования в области административной наказательной политики: ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; стратегии национальной безопасности, основы государственной политики, доктрины, программы, прогнозы, планы мероприятий и иные документы в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе формируемые по отраслевому принципу, уполномоченными участниками стратегического планирования.

Анализ норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволяет определить содержание данной деятельности, которая в полной мере соотносится с содержанием федеральной, государственной, правовой административно-наказательной политики. Признавая в качестве элементов содержания административной наказательной политики такие ее элементы как объект, цели, задачи, функции, принципы, правовые средства и субъекты в ней участвующие, законодатель в рамках стратегического планирования закрепляет практически все эти элементы, за одним лишь исключением. В качестве элемента содержания стратегического планирования как в прочем и административно-наказательной политики страны законодатель выделяет приоритеты (например, п. 3 ст. 4, ч. 13 ст. 7, п. 3 ст. 8 и т.д.). Проблема приоритетов государственной политики, как элемента ее содержания, были предметом научной дискуссии¹. Учеными признавалось наличие как терминологического многообразия понимания термина «приоритет», так и различных подходов о месте и роли приоритетов в структуре содержания

¹ См.: Российская правовая политика: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма, 2003. С. 97 – 111.

государственной политики. Представляется, что принятый федеральный закон в сфере стратегического планирования решил отмеченную проблему положительно. Приоритет выступает необходимым элементом содержания государственной политики и должен находить объективизацию в документах стратегического планирования. Он неразрывно связан с целью и задачами государственной политики и представляет собой ориентир политики, ее акцент, первоочередная цель стратегического характера¹. Кроме этого учеными-административистами неоднократно отмечалось, что приоритет выступает важнейшим элементом государственной политики, позволяющий «определить ее основные направления (предпочтения) для достижения стоящих целей и задач государственно-политической деятельности. По своей сути приоритеты – это сложное политико-государственное и правовое явление, имеющее важную характеристику: приоритет – это преимущество перед чем-то, то, чему необходимо уделить максимальное внимание. В любом случае приоритет находится в сфере целеполагания и тесно связан с категориями цели и задачи»². В приведенном смысле приоритет административной наказательной политики является неотъемлемым элементом содержания данного вида политической деятельности, отражающий ключевую составляющую данной политической деятельности государства и субъектов, которые в ней участвуют. Такими приоритетными направлениями административной наказательной политики должна, по нашему мнению, стать деятельность по формированию перспективных направлений развития и совершенствования системы административных наказаний, применяемых за совершение административного правонарушения, их отражение в санкциях административно-правовых норм об ответственности и повышению эффективности исполнения административных наказаний. Системное формирование государственного подхода к обеспечению рационального, основанного на принципах административной наказательной политики, нормативно-правового закрепления триады: административное наказание – административно-правовая санкция – исполнение административного наказания, с использованием, предоставленных правовых средств, направленных на решение задач и достижения целей, сформулированных в рамках данной государственно-политической деятельности. Объективизация приоритетов административно-наказательной политики должна осуществляться через принятие документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне в области национальной безопасности,

¹ См.: Российская правовая политика: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма, 2003. С. 99.

² Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации: монография. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 66; Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики России // Российская юстиция, 2007. № 4. С. 2 – 7.

а также в рамках целеполагания по отраслевому принципу в области социально-экономического развития страны. В свою очередь документы стратегического планирования должны сформулировать пути реализации административной наказательной политики, которые бы отражали перспективы формирования нормативно-правовой базы рассматриваемого вида государственно-политической деятельности.

Тузов Александр Иванович,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат биологических наук

ЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СНИЖЕНИИ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА

В нашей стране актуальным остаётся вопрос снижения дорожно-транспортного травматизма. Данный вопрос актуален по многим причинам, которые не позволяют снизить уровень уделяемого внимания. Дорожно-транспортный травматизм несёт в себе как материальный, так и моральный вред гражданам, семьям и обществу в целом. Один из ключевых моментов актуальности данного вопроса является смертность в результате дорожно-транспортных происшествий. За последние десять лет в нашей стране на дорогах погибло около 300 тысяч человек, при этом социально-экономический ущерб составил более 8000 млрд. рублей. Теряя трудоспособное население, страна несёт убытки от недополученной прибыли, также размер убытков увеличивается в результате затрат на лечение и различные социальные выплаты по инвалидности. Экономический ущерб от дорожно-транспортных происшествий в нашей стране составляет почти 2,5 % от валового внутреннего продукта страны. Повышение безопасности дорожного движения также необходимо для реализации Концепции демографической политики нашей страны путём сохранения жизни граждан в трудоспособном возрасте (по статистике треть погибших в ДТП это граждане от 26 до 40 лет), снижения темпов естественной убыли населения и создание условий для роста его численности.

Правительство страны, постоянно ведёт работу направленную на изменение данной ситуации в лучшую сторону начиная с 2006 года, принимает меры по улучшению данной ситуации.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 100 от 20.02.2006 г. была принята федеральная целевая программ «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах». Основными целями

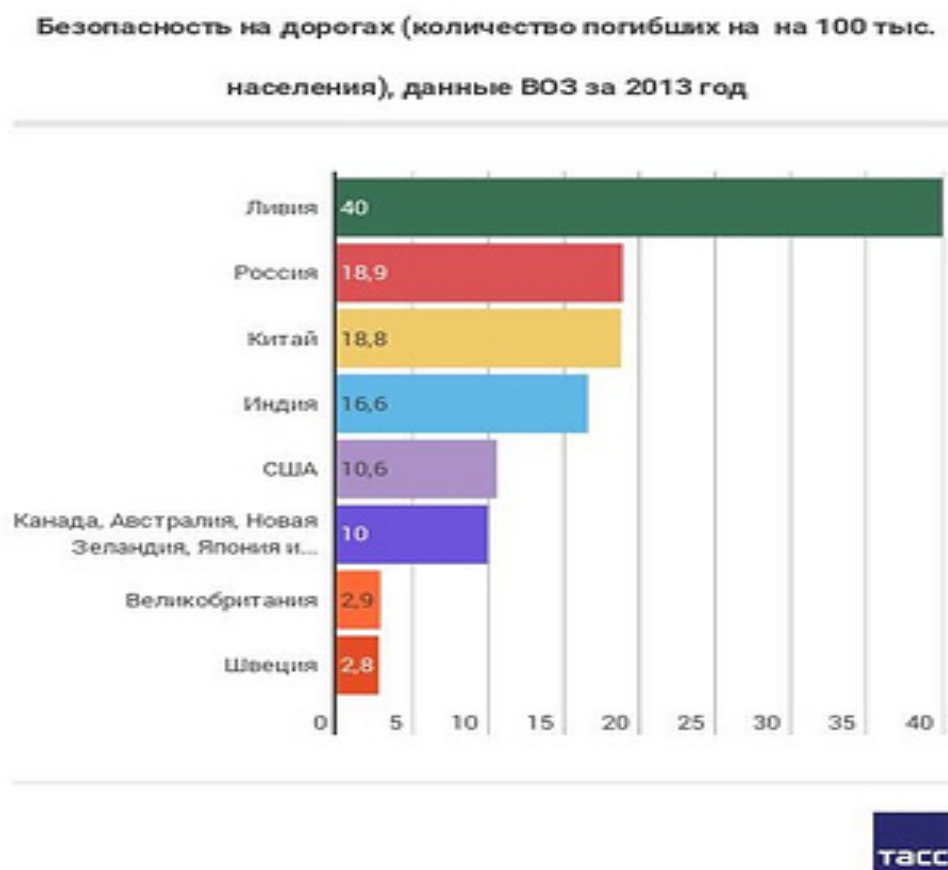
данной программы являются: «сокращение количества лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, в 1,5 раза в 2012 году по сравнению с 2004 годом. Это позволит Российской Федерации приблизиться к уровню безопасности дорожного движения, характерному для стран с развитой автомобилизацией населения, снизить показатели аварийности и, следовательно, уменьшить социальную остроту проблемы».

	2006–2012 годы – всего	I этап		II этап				
		2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Снижение количества лиц, погибших в результате дорожно- транспортных происшествий (по сравнению с 2004 годом), тыс. человек	29,2	-	-	1	3,2	5,9	8,6	11,5

Объём финансирования данной программы составил 47710,51 млн. рублей с расчётным показателем социально-экономической эффективности 629166,7 млн. рублей.

За 6 лет удалось достигнуть значительных результатов в снижении дорожно-транспортного травматизма, но данный показатель на момент завершения программы продолжал оставаться высоким. В связи с этим возникла необходимость дополнительных мер по дальнейшему снижению дорожно-транспортного травматизма, поэтому по завершению федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах» было принято решение о необходимости принятия новой федеральной программы, рассчитанной на последующую реализацию. В связи с этим постановлением Правительства Российской Федерации № 864 от 03.10.2013 г. «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах» данная программа была принята. Целью новой программы явилось: «сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 8 тыс. человек (28,82 %) по сравнению с 2012 годом». При реализации планов, предусмотренных данными программами, мы наблюдаем ежегодное снижение количества травмированных и погибших на дорогах нашей страны (по данным специалистов, за период реализации федеральных целевых программ удалось сохранить 35 тыс. жизней). Данные показатели сокращаются при реализации каждой программы и в установленных параметрах, но по количеству пострадавших и погибших

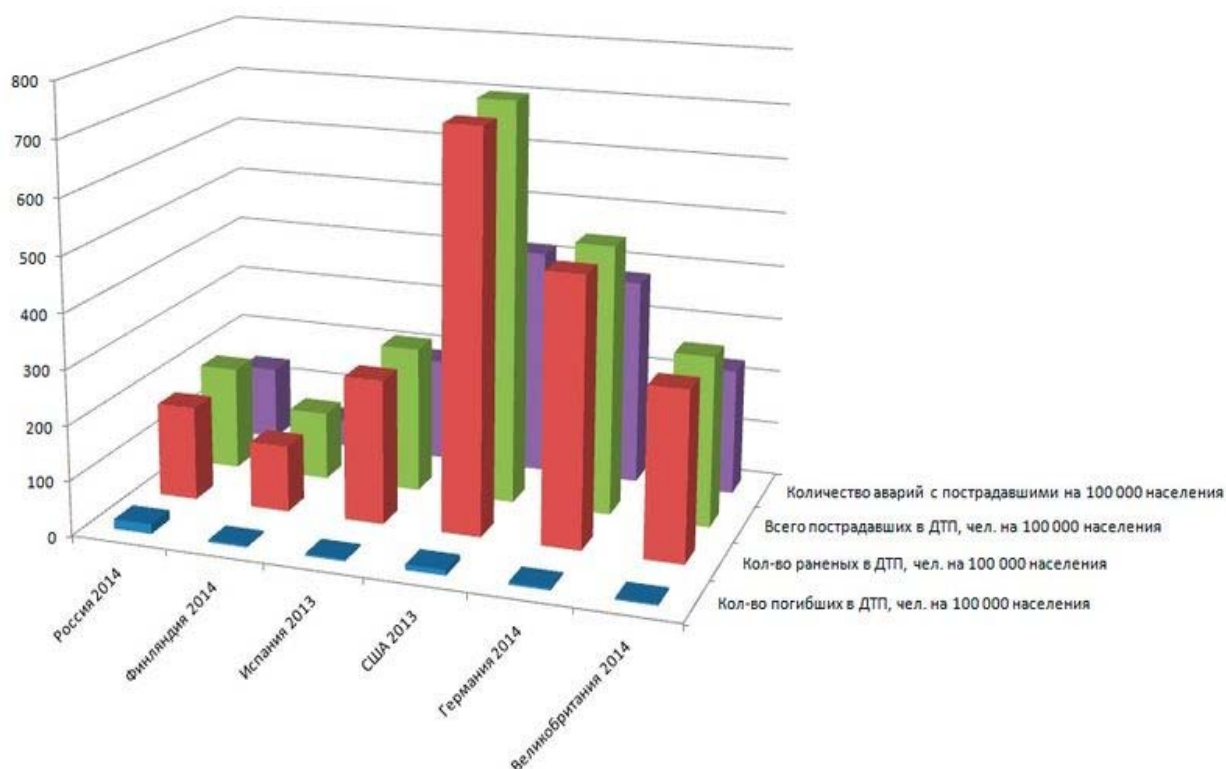
на наших дорогах наша страна всё равно не может подняться в мировой статистике выше среднего уровня. С целью унифицирования показателей и проведения сравнительной статистики приняты такие показатели как «социальный риск», который определяется по количеству пострадавших на 100 тыс. человек, а также «транспортный риск», который показывает количество граждан, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, на 10 тыс. зарегистрированных транспортных средств. В 2005 году смертность на дорогах России составляла 23.6 на 100 тыс. человек, в 2015 году данный показатель составил уже 15.8 на 100 тыс. человек, в 2017 году 13.4. Анализируя мировую статистику, можно увидеть, что данный показатель зависит от общего уровня развития той или другой страны. Наименее благополучная ситуация по данному вопросу складывается в странах Африки и Азии. Наиболее благоприятная ситуация по дорожно-транспортному травматизму в Швеции (2.8 погибших на 100 тыс. жителей), наибольший показатель в Намибии и Таиланде (45 погибших на 100 тыс. жителей).



Данные показатели свидетельствуют о том, что хоть ситуация по дорожно-транспортному травматизму имеет тенденцию к улучшению, но тем не менее возникает необходимость продолжения работы в данном направлении. В связи с этим в нашей стране принята Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 – 2024 годы. Основной

целью данной стратегии является достижения к 2024 году показателя социального риска в 4 погибших на 100 тыс. человек и как заявлено, к 2030 году данный показатель должен стремиться к нулю. Рассмотрев содержание данной стратегии, можно ознакомиться с мероприятиями, которыми планируется достичь данные показатели. Все предлагаемые мероприятия направлены на борьбу с аварийностью, то есть на предотвращение самих событий. При этом, проанализировав опыт зарубежных стран, добившихся значительных результатов в снижении аварийности, можно заметить ключевые расхождения в выбранных подходах, при этом можно полагать, что и результаты будут разными. Такой показатель как общая аварийность конечно же влияет на смертность, но прямой взаимосвязи нет. Это можно заметить, проанализировав соотношение общего количества аварий с пострадавшими к числу погибших при этих авариях. Так во многих странах, где показатель социального риска значительно ниже чем в России, количество аварий с пострадавшими больше: в Испании – 189, Великобритании – 231, Германии – 378, США – 416 аварий с пострадавшими на 1 тыс. человек населения, а в России данный показатель равен 136, но при этом количество погибших в этих авариях составляет: в Испании – 1,5%, Великобритании – 0,9%, Германии – 1%, США – 1,3%, в России же 9,5%.

Сравнительные данные количества погибших по отношению к общему количеству пострадавших



Учитывая данный факт, можно сделать вывод, что особое значение имеет не показатель количества аварий с пострадавшими, а такой показатель как выживаемость. Так в США и Германии удельный показатель количества аварий с пострадавшими в два раза выше, чем в России, а удельный показатель смертности почти в 10 раз ниже. Поэтому для снижения показателя смертности недостаточно только принятия мер направленных на снижение аварийности, а необходимо разобраться с истинными причинами смертности.

Если обратиться к опыту стран с низким уровнем смертности на дорогах, можно увидеть, какими мерами и в какие сроки были достигнуты данные показатели. К примеру, Швеция приняла подобную программу в 1997 году и с данного периода они добились 50% снижения смертности, но такие задачи там стояли при наличии улично-дорожной сети соответствующей самым жёстким требованиям, практически все транспортные средства имеют самые современные средства активной и пассивной безопасности. К достигнутым показателям эти страны десятилетиями планомерно и широко масштабно. В нашей же программе предлагается добиться этих результатов за 6 лет, причём в основе реализации программы лежат ограничительные меры, в том числе за счёт ужесточения наказания. Вопросам соответствия дорожно-уличной сети, обеспечивающим безопасность, не уделяется должного внимания. В нашей стране общая стратегия безопасности дорожного движения основывается на ограничительных мерах, не заботясь об удобствах для водителя при движении. За рубежом, в европейских странах данная концепция выглядит несколько иначе: там создаются условия для удобного и безопасного вождения, то есть, выясняя причины ДТП, предпринимаются меры, позволяющие водителю перемещаться так, как ему удобно и при этом безопасно. Сравнивая оба подхода, можно отметить, что в Европе подходят к данному вопросу так: находясь за рулём, человек изначально может ошибаться и поэтому необходимо создать такие условия движения, при которых возможность ошибиться будет сведена к минимуму. Наш подход не делает движение по дорогам удобней, а наоборот, усиливая ограничительные меры, наших водителей пытаются заставить ездить определённым образом, даже если это менее удобно и рационально. Учитывая особенность нашего подхода, можно предположить, что это не приведёт к значительному снижению нарушений потому, что человеку просто ездить по правилам неудобно, особенно учитывая возможность избегания наказания. Естественно если водителю будет удобней двигаться по Правилам, то и нарушать он их не будет. Так же в Европе в основе достижений положительных результатов лежит неотвратимость наказания. В нашей стране, к сожалению можно много приводить примеров по поводу «неприкасаемых» или просто надеющихся на уклонение от наказания. Данную ситуацию несколько меняют технические средства автоматической фиксации нарушений Правил дорожного движения. Увеличение их количества на наших дорогах позитивно сказывается на общей ситуации аварийности.

Булавкин Александр Александрович,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат социологических наук;
Проценко Александр Иванович,
преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Важным направлением деятельности территориальных органов МВД России является организация взаимодействия с участковыми избирательными комиссиями по обеспечению избирательных прав граждан во время проведения выборов и референдумов.

Сотрудникам полиции, задействованным в обеспечении охраны общественного порядка (ООП) и обеспечения общественной безопасности при проведении выборов, необходимо помнить, что в соответствии с пунктом 5 статьи 31 Федерального закона № 20-ФЗ от 10.01.2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» участковая избирательная комиссия контролирует соблюдение на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации.

Также необходимо уяснить, что предвыборной агитацией признается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов или против него (них).

К компетенции комиссии относится соблюдение на территории избирательного участка: правил распространения агитационных материалов; запрета на проведение предвыборной агитации в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования; запрета на подкуп избирателей и других ограничений, установленных в статье 69 Федерального закона № 20-ФЗ.

Печатные агитационные материалы (плакаты, листовки, буклеты и т. п.) могут быть размещены в специально отведенных для этой цели органами местного самоуправления местах. Органы местного самоуправления не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить и оборудовать на территории каждого избирательного участка специальные места для размещения предвыборных печатных агитационных материалов.

Печатные агитационные материалы могут быть размещены в других местах при соблюдении следующих установленных законом условий: агитационные материалы могут размещаться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение печатных агитационных

материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений; запрещается размещать печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

В решении вопросов о том, какие именно объекты имеют историческую, культурную или архитектурную ценность, сотрудникам полиции необходимо руководствоваться требованиями федерального закона от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Сотрудники, задействованные в ООП, обязаны принимать меры по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Распространение печатных агитационных материалов, равно как и проведение предвыборной агитации иными методами в день голосования и в день, предшествующий ему, запрещается.

Из этого правила имеется следующее исключение: агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии с законом и размещенные в установленном законом порядке на специально отведенных для этого местах, рекламных конструкциях и иных стабильно размещенных объектах, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

При обнаружении фактов ведения на территории избирательного участка противоправной предвыборной агитации, нарушения порядка и правил распространения печатных агитационных материалов необходимо принимать следующие решения: об установлении факта нарушения предусмотренных законом порядка и правил проведения предвыборной агитации; о передаче материалов, находящихся в распоряжении УИК, в том числе противоправных предвыборных агитационных материалов, правоохранительным органам; об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сотрудники, принимающие участие в ООП, обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах - в частности, подлежит пресечению со стороны сотрудника полиции агитация в помещении для голосования в день голосования.

Сотрудник полиции вправе принять меры по привлечению указанного гражданина к административной ответственности по статье 5.10 КоАП РФ за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода.

При поступлении информации о подкупе избирателей сотрудники избирательной комиссии обращаются к сотруднику полиции, который должен обеспечить пресечение незаконной агитации, принять меры по составлению в отношении нарушителя протокола по статье 5.16 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за подкуп избирателей, уведомить УИК о принятых мерах.

Если обратиться к итогам проведенных выборов в различных субъектах, то можно выделить две группы наиболее характерных нарушений:

1) до дня голосования - нарушения при сборе подписей; нарушение правил печатной и наружной агитации; нарушение правил агитации в СМИ; принуждение, подкуп избирателей; нарушения при досрочном голосовании; нарушения, связанные с «мобильным избирателем»; нарушение прав членов комиссии, наблюдателей, СМИ; иные нарушения до дня голосования.

2) в день голосования - нарушение в оформлении участка, при опечатывании ящиков, хранении и раздаче бюллетеней, неоглашение данных и пр.; нарушение прав наблюдателей, членов комиссии, представителей СМИ (ограничение перемещения, запрет фотосъемки и пр.).

Зайцев Руслан Яковлевич,
старший преподаватель кафедры административной
деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ОТКАЗ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯ НАЗВАТЬ СВОИ ДАННЫЕ СОТРУДНИКУ ПОЛИЦИИ

В практической деятельности сотрудников полиции встречаются случаи, когда лица, совершившие те или иные административные правонарушения, отказываются называть свои данные, либо сообщают о себе заведомо ложные сведения. По оценкам отдельных авторов подобное происхо-

дит примерно в 20 % случаях¹. Как правило, сегодня такая, весьма простая линия поведения гарантирует правонарушителям почти стопроцентный успех избежать административной ответственности.

Анализ судебной практики показал, что отказ гражданина назвать свои данные сотруднику полиции квалифицируется по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, как неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей². Однако такое неповиновение, помимо отказа назвать свои данные, которые впоследствии удалось установить, сопровождается иными действиями правонарушителя. Например, нежеланием присесть в патрульный автомобиль, проследовать в отдел полиции, в медицинское учреждение для прохождения освидетельствования на состояние опьянения и т.п.

Иными словами, отказ лица назвать свои данные сотруднику полиции само по себе не рассматривается как самостоятельный квалифицирующий признак административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Обусловлено это ст. 51 Конституции РФ, смысл которой сводится к тому, что при обвинении в совершении какого-либо правонарушения (преступления), административном задержании, задержании по подозрению в совершении преступления каждый имеет право не свидетельствовать против себя, хранить молчание.

Что же в таких случаях предпринять сотрудникам полиции, учитывая, что совершение административного правонарушения является одним из оснований установления личности правонарушителя?

Безусловно, доставить правонарушителя в дежурную часть органов внутренних дел (полиции)³ и подвергнуть его административному задержанию⁴. Однако по истечении срока административного задержания лицо необходимо отпустить. Срок административного задержания не должен превышать 3 часа, и только в случаях, предусмотренных частями 2 и 3 ст. 27.5 КоАП РФ – 48 часов. Как правило, 3 часов не всегда достаточно, чтобы установить личность нарушителя.

¹ Цуканов Н.Н. Отказ сообщить данные о себе как способ уклонения от привлечения к административной ответственности и его правовая оценка [Текст] //Административное право и процесс. - 2009. - № 6. - С. 6.

²Дело № 12-26/12 Туапсинского районного суда Краснодарского края, № 12-10/2011 Лабинского городского суда Краснодарского края, № 5-284/2013 Ленинского районного суда г. Смоленска, № 5-/2017 Буденновского городского суда Ставропольского края, № 5-1586/2013 Адлерского районного суда Краснодарского края» [Электронный ресурс] / <https://rospravosudie.com> (дата обращения 28 марта 2018 г.).

³ Ст. 27.2 КоАП РФ.

⁴ Ст. 27.3 КоАП РФ.

Обращает на себя внимание тот факт, что несовершеннолетние правонарушители при невозможности установить их личность могут быть помещены в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел на срок не более 30 суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток¹.

В отношении правонарушителя допускается проведения дактилоскопии, если установить его личность иным способом невозможно². Но это принесет положительный результат, если отпечатки пальцев нарушителя уже имеются в соответствующем банке данных.

Обращаясь к уголовно-процессуальному законодательству, мы видим, что при невозможности установить личность лица, совершившего преступление, к нему применяется такая мера пресечения, как заключение под стражу³. Срок заключения под стражей весьма внушительный – до 2 месяцев, при невозможности закончить предварительное следствие в данный срок, он может быть продлен до 6 месяцев, в отношении лиц, обвиняемых в совершении тяжких преступлений, до 12 месяцев, особо тяжких преступлений – до 18 месяцев.

Таким образом, в целях установления личности лица, совершившего административное правонарушение, представляется целесообразным увеличить срок его административного задержания. Для чего ст. 27.5 КоАП РФ дополнить ч. 3.1 следующего содержания:

«3.1. При невозможности установить личность лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оно может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов».

Более того, на наш взгляд, следовало бы установить для нарушителей, отказывающихся назвать свои данные, либо сообщивших заведомо ложные сведения о себе, ответственность, предусмотрев в ст. 19.3 КоАП РФ данное поведение в качестве отдельного, самостоятельного квалифицирующего признака неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудника полиции.

Следует полагать, что реализация данного предложения окажет превентивное воздействие на случаи, когда правонарушители препятствуют установлению своей личности, чтобы избежать административной ответственности.

¹ Подп. 6 п. 2, п. 6 ст. 22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. ФЗ от 7 июня 2017 г. № 109-ФЗ) [Электронный ресурс] / СПС Гарант (дата обращения 05.04.2018).

² Согласно п. «ж» ст. 9 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ) [Электронный ресурс] / СПС Гарант (дата обращения 29.03.2018).

³ П. 2 ч. 1 ст. 108 УПК РФ.

Зейналов Фазил Назим оглы,
старший преподаватель кафедры
организации деятельности ГИБДД
Орловского юридического института
МВД России имени В.В. Лукьянова,
кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА СБОРА СВЕДЕНИЙ О ДТП, ОФОРМЛЯЕМЫХ В РАМКАХ ЕВРОПРОТОКОЛА

В настоящее время Госавтоинспекция осуществляет свою деятельность в период проводимой административной реформы, оптимизации штатной численности, внедрения новых информационных технологий фиксации результатов дорожно-транспортных происшествий и новых правовых институтов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, таких например, как европротокол, активизации гражданского общества в выявлении и пресечении нарушений правил дорожного движения.

По сути это является продолжением курса на избавление МВД России от выполнения несвойственных для полиции функций, о котором на встрече с журналистами Российской Газеты 28.09.2011 года заявил зам. Министра внутренних дел России А.В. Горовой. В своей речи он также подчеркнул, что «...МВД ждет действенных способов от некоторых ведомств и министерств по делегированию своих полномочий...»¹.

Становление новых правовых институтов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения сопряжено со сложностями правоприменения, неоднозначного толкования действующего федерального законодательства и подзаконных актов правоприменителем и субъектами правоотношений в сфере безопасности дорожного движения. Не избежало этой участи и осуществление административной процедуры по приему сообщения о ДТП и оформлению его результатов дежурной сменой отдела внутренних дел и дежурных отделений (групп) строевых подразделений Госавтоинспекции.

Одной из проблем правоприменительной деятельности дежурных отделений (групп) строевых подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции и дежурных частей органов внутренних дел является отсутствие действенного механизма сбора сведений о ДТП, оформляемых в рамках европротокола. Это приводит к невыполнению требований пунктов 83-86, 88-91 Адм. регламента МВД России по реализации гос. функций по

¹ Интервью первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции А.В. Горового//Росс. Газ. – 2011.28 сент. №5592 (216).

осуществлению дорожного надзора¹ предписывающего выполнение административных процедур сотрудниками подразделений дорожного надзора если были определены угрожающие безопасности участников дорожного движения недостатки в эксплуатационном состоянии автомобильных дорог и улиц.

Это достаточно актуальная проблема, так как в соответствии со статистическими сведениями Госавтоинспекции на ноябрь 2017 года, порядка 40 процентов ДТП с пострадавшими происходит в связи с неудовлетворительными дорожными условиями, способствующими возникновению ДТП². Каждое третье ДТП на оформление которого выезжали сотрудники Госавтоинспекции было совершено в результате неудовлетворительных дорожных условий. Статистика же ДТП, оформляемых европротоколом и, возможно, имеющих сопутствующими причинами неудовлетворительные дорожные условия, как таковая отсутствует.

Основанием осуществления административной процедуры сотрудниками дорожного надзора Госавтоинспекции в соответствии с п.88 Административного регламента подразделений дорожного надзора ГИБДД МВД России определяется распоряжение начальника, дежурного по Госавтоинспекции или дежурной части территориального органа полиции.

Фактически, выполняя требования пункта 284 Административного регламента, дежурный не создает условий для исполнения уполномоченными на то сотрудниками Госавтоинспекции обязанностей связанных с государственным контролем и надзором за соблюдением федерального законодательства, подзаконных актов в сфере обеспечения безопасного дорожного движения, которыми определяются требования к содержанию и обслужива-

¹Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог: [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 30 марта 2015г. № 380: ред. от 30 декабря 2016г.: зарегистрирован в Минюсте РФ 07 мая 2015г. Регистрационный № 37154: вместе с Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Материалы официального интернет-сайта Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.gibdd.ru>.

нию автодорог, сооружений, ж/д переездов, а также к монтажу и использованию технических средств с помощью которых организовано дорожное движение, предусмотренных Положением о Госавтоинспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации¹.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 196 от 10.12.1995 года «О безопасности дорожного движения», в России главными показателями государственного учета состояния безопасного дорожного передвижения считается количество ДТП, пострадавших в них участников дорожного движения, автомобилей; нарушителей ПДД, адм. правонарушений и преступлений в сфере дорожного движения и прочие сведения, которые отражают состояние безопасного дорожного передвижения и результаты деятельности по его обеспечению².

Пункт 19 ст. 12 Федерального закона №3 от 07.02.2011г. «О полиции» в обязанность Госавтоинспекции вменяет составление материалов о ДТП и реализацию гос. учета главных сведений состояния безопасного дорожного движения³.

Следуя третьему пункту Правил определяющих порядок учета ДТП» учитывать необходимо все без исключения ДТП, пункт четвертый постановления указывает на то, что учитывают ДТП органы внутренних дел⁴.

Сбор, учет и аналитика информации о ДТП, осуществление контроля за достоверностью и полнотой этой информации установлен Порядком организации сбора, учета и аналитики сведений о ДТП, осуществление контроля за достоверностью и полнотой этой информации. В соответствии с пунктом пятым этого порядка, учитывать следует абсолютно все сведения, касающиеся всех дорожно-транспортных происшествий, которые имели место на обслуживаемой территории территориального органа полиции или строевого подразделения вне зависимости от того какие последствия наступили⁵.

¹О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998г. № 711: ред. от 02 марта 2018г.: вместе с Положением о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995г. № 196-ФЗ: ред. 29 декабря 2017г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 07 февраля 2011г. № 3-ФЗ: ред. 19 декабря 2016г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995г. № 647: ред. от 04 сентября 2012г.: вместе с Правилами учета дорожно-транспортных происшествий. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁵ Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 19 июня 2015г. № 699: вместе с Порядком организации учета, сбора, анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях, контроля за полнотой и достоверностью этих сведений. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Наставление по организации работы ДПС Госавтоинспекции¹ так же предписывает дежурному отделению (группе) строевых подразделений ДПС осуществление учета и обобщение ДТП в зоне ответственности.

Принимая изложенное выше во внимание, приходим к выводу о том, что учету, проводимому Госавтоинспекцией должны подлежать все ДТП, в том числе и те, которые оформляются по европротоколу.

Весомым обстоятельством при рассмотрении указанной проблемы является то, что на эти ДТП сотрудники Госавтоинспекции в соответствии с п. 2.6.1. Правил дорожного движения и п. 284 Административного регламента не выезжают и, соответственно, не имеют возможности зафиксировать объективные обстоятельства о ДТП и внести эту информацию в базу АИУС ДПС (журнал ДТП).

В соответствии с п. 5, п.6, п.7 Перечня информации, формируемой и представляемой в необходимом порядке страховщиками, органами гос. власти и другими организациями, определенного постановлением Правительства России № 567 от 14.09.2005г.² на страховые компании возложена обязанность передачи информации о ДТП в подразделения Госавтоинспекции занимающиеся их учетом.

Однако, в п. 4 Правил учета дорожно-транспортных происшествий страховые компании не упоминаются как субъекты этого учета, соответственно учета ДТП в форме, установленной п.8 этих правил не осуществляют.

Фактически, обязанности по сбору этих сведений возлагаются на подразделения Госавтоинспекции, которые в качестве пользователя банка данных некоммерческой организации «Российский Союз Автостраховщиков» должны отслеживать информацию о страховых случаях, о потерпевших, о транспортных средствах, которым причинен ущерб, однако, как показывает анализ складывающейся ситуации, реальный доступ к автоматизированному банку данных некоммерческой организации «Российский Союз Автостраховщиков» сотрудникам Госавтоинспекции, в чьи задачи входит сбор и анализ информации о ДТП в зоне ответственности, на которые сотрудники полиции не выезжали, на момент написания практических рекомендаций не предоставлен. Действенный механизм для включения таких ДТП в статистическую отчетность законодательно-закрепленными субъектами учета дорожно-транспортных происшествий не разработан.

¹ О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [Текст]: приказ МВД России от 02 марта 2009 года № 186 деп: вместе с Наставлением по организации деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

² Об обмене информацией при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2005г. № 567: ред. от 25 мая 2017г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Поступившая от участников или свидетелей ДТП информация о дорожно-транспортном происшествии, оформляемом в дальнейшем по евро-протоколу, фиксируется дежурным в тетради для записей дежурного, но в автоматизированном учете ДТП не участвует.

Складывается ситуация, способствующая повышению уровня латентности административных правонарушений и совершенно не способствующая обеспечению безопасного передвижения по автомобильным дорогам в части исследования причин и условий при которых возникают дорожно-транспортные происшествия и организации работы по их ликвидации.

Затолокин Александр Александрович,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

О СООТНОШЕНИИ ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОДИТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ: ИЛИ ПОЧЕМУ РЯД ТРЕБОВАНИЙ ПДД НЕ ОБЕСПЕЧЕНЫ САНКЦИЕЙ КОАП?

Проблемы, связанные с безопасностью дорожного движения, являются социально значимыми и постоянно актуальными. Важность вопросов обеспечения безопасности на дорогах вызвана тем, что в процесс дорожного движения вовлечено большинство граждан Российской Федерации, которые если и не являются водителями, то участвуют в этом процессе в качестве пешеходов, пассажиров и велосипедистов. Государство предпринимает различные меры, направленные на повышение защищенности участников дорожного движения от угроз, связанных с автомобилизацией. В настоящее время уделяется внимание вопросам повышения активной и пассивной безопасности транспортных средств, посредством совершенствования как национальных, так и международных нормативных правовых актов, в которых вводятся новые требования, предъявляемые к машинам, совершенствуются процессы обучения и аттестации кандидатов в водители, в том числе и переаттестации водителей (в случаях возврата водительского удостоверения), вводятся новые обязанности для водителей транспортных средств. Совершенствуются функции и подготовка субъектов управления в рассматриваемой сфере деятельности¹. Применяемые государством меры, реализуемые, в том числе в рамках планово-целевого подхода, бесспорно приносят

¹ Затолокин А.А. Субъект государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения (историко-правовой аспект). Общество и право. 2016. № 3 (57). С. 175-179.

положительный результат, однако риски возникновения дорожно-транспортных происшествий, связанного с ними травматизма и смертности по-прежнему велики.

Одной из мер государственного воздействия на дорожно-транспортную аварийность является мера правового урегулирования различных аспектов процесса дорожного движения. В Российской Федерации ежегодно принимаются источники права различного уровня, призванные повысить защищенность участников дорожного движения от угроз, связанных с автомобилизацией. Как правило, новые изменения напрямую затрагивают правовой статус водителей, а в преобладающем большинстве случаев вводят новые обязанности водителей. Анализ последних изменений в правовом регулировании общественных отношений в области дорожного движения позволяет выявить введение новых обязанностей для водителей транспортных средств.

Так, с декабря 2017 года на территории Российской Федерации, в соответствии с требованиями технического регламента Таможенного союза о безопасности колесных транспортных средств¹, стало действовать правило, запрещающее эксплуатацию транспортных средств в зимнее время не укомплектованных зимней резиной. Введение новой обязанности для водителей, предусматривающей укомплектование соответствующими сезону шинами, вполне оправданно и логично, тем более что это закреплено в международном документе. Международный статус вводимой обязанности способствует унификации законодательства стран участниц Таможенного союза. Подобная обязанность вызвана заботой не только о водителях, но и о иных участниках дорожного движения, ведь ни для кого не секрет, что водитель передвигающийся в гололед на летней резине ставит под угрозу не только свою жизнь, но и жизнь пассажиров и других участников дорожного движения. Кроме того, в противоположной ситуации, при управлении транспортным средством с зимней (ошипованной резиной) в летнее время года, так же возрастают риски возникновения ДТП, но уже из-за сопутствующих факторов: износ дорожного покрытия, выброс шипов из-под колес и прочие. В СМИ широко растиражирована информация о недопущении эксплуатации транспортных средств с шинами, не соответствующими сезону.

Следующая, запретительная обязанность водителей была введена в 2016 году постановлением Правительства Российской Федерации № 477 «О внесении изменения в Правила дорожного движения Российской Федерации»², согласно которому общественные отношения в области дорожного движения пополнились новой правовой дефиницией – «опасное вождение».

¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 (ред. от 13.12.2016) «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств»)//СПС Гарант, 2018.

² URL: <https://rg.ru/2016/05/31/pdd-site-dok.html> (дата обращения: 24.05.2018).

Введение запрета на опасное вождение во многом обуславливается реакцией на резонансные дорожно-транспортные происшествия с участием «золотой» молодежи и вполне оправданным желанием снизить риск возникновения ДТП. Разработка данного понятия сопровождалась широким общественным обсуждением, в том числе в рамках Открытого правительства. Государство, в лице соответствующих правительственных структур, постаралось учесть различные и порой разнополярные мнения представителей общественных объединений и гражданского общества в целом. В настоящее время продолжается работа с участниками дорожного движения по пропаганде безопасного вождения и недопущению опасного вождения. Действует интерактивный ресурс «Опасное вождение» (<http://www.опасноевождение.рф>), посредством которого, посетителям сайта подробно демонстрируются примеры и последствия опасного вождения. В частности, на сайте «Опасное вождение.рф» имеется подробное описание как самого опасного вождения, так и его видов: «шашки», «нервяки», «торопыги», «грядки», «воспитатели», «упертый». Такая информационная компания кратно повышает правовую грамотность населения и позволяет разграничить действия водителя по опасному вождению с иными нарушениями Правил дорожного движения.

Следующая обязанность водителя, действующая с марта 2018 года, предусматривает, что «в случае вынужденной остановки транспортного средства или дорожно-транспортного происшествия вне населенных пунктов в темное время суток либо в условиях ограниченной видимости при нахождении на проезжей части или обочине...» водитель обязан «быть одетым в куртку, жилет или жилет-накидку с полосами световозвращающего материала»¹. В этой связи обращает на себя внимание норма ПДД (п. 4.1), обязывающая пешеходов вне населенных пунктов иметь при себе предметы со световозвращающими элементами, введенная в 2014 году. Следует заметить, что водитель, покинувший автомобиль ничем не отличается от пешехода и угроза стать жертвой наезда других водителей в темное время суток крайне велика. Поэтому унификация требования о наличии в темное время суток светоотражающих предметов (курток, жилетов, накидок) для пешеходов и водителей вполне оправдана.

Казалось бы, рассматриваемые меры должны кратно снизить уровень дорожно-транспортных происшествий, однако этого не происходит. Предпринимая попытку ответить на вопрос «Почему возложение на водителя но-

¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») (с изм. и доп.)/<http://base.garant.ru/1305770/#friends> (дата обращения: 22.05.2018).

вых обязанностей не обуславливает соответствующей реакции в виде сокращения ДТП по соответствующим видам?»), можно прийти к следующему заключению, что все новые обязанности имеют между собой что-то общее. Бесспорно, что указанные обязанности получили широкий социальный резонанс и значимость, прошли глубокую общественную экспертизу и направлены на урегулирование отношений в сфере дорожного движения. Причем, перечисленные нововведенные обязанности объединяет не только объективная правовая идентичность, но и отсутствие ответственности за их неисполнение. Введение данных обязанностей порождает парадоксальную ситуацию, при которой обязанность лишена наиболее важного признака в виде ответственности за нарушение установленных норм. Анализ 12 главы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Административные правонарушения в области дорожного движения») позволяет с уверенностью утверждать, что ни в одной из диспозиций имеющихся статей не содержится описания объективной стороны правонарушения, связанного с неисполнением вышеперечисленных обязанностей водителя. Иными словами, государство (власть), регулируя общественные отношения в сфере дорожного движения, устанавливает неукоснительные границы и нормы дозволенного в виде обязанностей водителя, а привлечь к ответственности за неисполнение установленных требований не может, в силу отсутствия ответственности. Такая ситуация напрямую противоречит принципу неотвратимости наказания, снижает авторитет власти и порождает возможность нивелирования водителями и иных социально значимых норм в сфере безопасности дорожного движения.

Исправить подобную ситуацию можно лишь введением ответственности за неисполнение рассмотренных выше обязанностей. Проблема отсутствия ответственности за опасное вождение частично уже поднималась в научной литературе, так П.Н. Качалов и Г.В. Огрина в статье «Штрафные санкции за опасное вождение как новая мера наказания участников дорожного движения»¹ заявляют о необходимости включения в 12 главу КоАП РФ новой статьи, предусматривающую ответственность за опасное вождение. Выражая солидарность с авторами в необходимости установления санкции за неисполнения соответствующей обязанности, но при этом считая, что санкция должна применяться не только за опасное вождение, предлагаем внести в КоАП РФ следующие изменения:

1. ч. 1. ст. 12.5 КоАП РФ изложить в редакции: «1. Управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых в соответствии с Основными положениями по допуску транспортных

¹ Качалов П.Н., Огрина Г.В. Штрафные санкции за опасное вождение как новая мера наказания участников дорожного движения // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 12. С. 103.

средств к эксплуатации и обязанностями должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения и Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» эксплуатация транспортного средства запрещена, за исключением неисправностей и условий, указанных в частях 2 – 7 настоящей статьи, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере пятисот рублей»;

2. дополнить 12 главу КоАП РФ статьей 12.38 следующего содержания: «Опасное вождение транспортного средства, -

влечет наложение административного штрафа в размере пяти тысяч рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок от одного до трех месяцев»;

3. изменить название и содержание статьи 12.27 КоАП РФ изложив ее в следующей редакции:

«Статья 12.27. Невыполнение обязанностей водителя в связи с дорожно-транспортным происшествием, а равно обязанности находиться вне населенных пунктов в темное время суток либо в условиях ограниченной видимости на проезжей части или обочине одетым в куртку, жилет или жилет-накидку с полосами световозвращающего материала, соответствующих требованиям

1. Невыполнение водителем обязанностей, предусмотренных Правилами дорожного движения, в связи с дорожно-транспортным происшествием, участником которого он является, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, а равно неисполнение обязанности быть одетым в куртку, жилет или жилет-накидку с полосами световозвращающего материала, соответствующих требованиям при нахождении вне населенных пунктов в темное время суток либо -

влечет наложение административного штрафа в размере одной тысячи рублей».

Данные изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях позволят соблюсти принцип неотвратимости наказания, повысить авторитет правоохранительной системы и власти в целом а также соблюсти основной признак обязанности – наличие ответственности за ее неисполнение.

Бунова Оксана Валерьевна,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности ОВД
Краснодарского университет МВД России

РОЛЬ СЛУЖЕБНОГО СОБАКОВОДСТВА В КОМПЛЕКТОВАНИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ СПЕЦИАЛИСТАМИ-КИНОЛОГАМИ

В 70-80 годах прошлого века в нашей стране активно развивалась массовая физическая культура и спорт, в число которых входило спортивное многоборье со служебными собаками. Занятия в подобной форме, в первую очередь, направлены на формирование у молодежи моральных, волевых качеств, а также привитие чувства заботы к животным, обучению на практике применять общественно-полезные качества собак.

Руководство служебным собаководством возлагается на добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (далее – ДОСААФ). ДОСААФ России создано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России»¹ путем реорганизации РОСТО (ДОСААФ) в форме преобразования и является правопреемником РОСТО (ДОСААФ), Всесоюзного добровольного общества содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ СССР) на территории Российской Федерации.

Главной целью ДОСААФ всегда было укрепление обороноспособности государства. Развивая служебное собаководство в ДОСААФ возможно решать задачи по подготовке молодежи к службе со служебной собакой по охране и защите государственной границы, специалистов по дрессировке служебных собак, кинологов для службы в правоохранительных органах (органов внутренних дел, службе исполнения наказания и др.).

В соответствии с Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»² закреплены служебно-прикладные виды спорта, которые основаны на действиях и приемах, связанных с выполнением служебных обязанностей сотрудниками силовых структур. Развитие, популяризация этих видов спорта возлагается на федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы. Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 695 «Об утверждении перечня военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта и федеральных органов

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5969.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242; 2018. № 31. Ст. 4861.

исполнительной власти, осуществляющих руководство развитием этих видов спорта»¹ многоборье кинологов относится к служебно-прикладному виду спорта.

В основе многоборья кинологов лежат специальные действия со служебными собаками, связанные с выполнением сотрудниками органов внутренних дел, Росгвардии, Федеральной службы охраны и др. своих служебных обязанностей. Соревнования по многоборью кинологов проводятся в спортивных дисциплинах: розыскной профиль (проработка запахового следа, выборка вещи, обыск местности, защитно-караульная служба (задержание, охрана, конвоирование)), поиск и обнаружение взрывчатых веществ, поиск и обнаружение наркотических средств. Для проведения такого рода соревнования формируется судейская комиссия, устанавливается порядок оценивания участников соревнования, по итогам определяются победители. Целью проведения соревнований является системное выявление и анализ эффективности работы кинологических расчетов (человек-собака), а также обмен опытом между участниками соревнований и, несомненно, стимулирование работы кинологов поощрительными наградами.

Нормы и условия выполнения спортивного многоборья кинологов для присвоения спортивного звания или спортивных разрядов утверждены приказом Министерства спорта РФ от 13 ноября 2017 г. № 991 «Об утверждении Единой всероссийской спортивной классификации (военно-прикладные и служебно-прикладные виды спорта)»². По нашему мнению, этот административный нормативный правовой акт должен иметь стимулирующий аспект для привлечения в службы и подразделения полиции, связанные с работой со служебными собаками, спортсменов, имеющих спортивные разряды и звания по спортивно-прикладному собаководству, а также для заинтересованности кинологов занятием служебно-прикладным видом спорта и получением спортивных разрядов и званий по многоборью, необходимо указанной категории должностей установить поощрительные выплаты за особые достижения в службе.

Служебно-прикладные виды спорта проводятся только среди специалистов-кинологов правоохранительных органов, чья служебная деятельность связана с работой со служебной собакой. Объясняется это, прежде всего тем, что подготовка кинологического расчета осуществляется по таким направлениям как поиск и обнаружение взрывчатых веществ и наркотических средств. По направлениям, не связанным со спецификой служебной деятельности, присвоение спортивного звания и разрядов осуществляется по спортивно-прикладному собаководству в соответствии с приказом Министерства спорта России от 13 ноября 2017 г. № 990 «Об утверждении

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 35. Ст. 4246; 2017. № 19. Ст. 2849.

² Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.

Единой всероссийской спортивной классификации (виды спорта не включенные в программы Игр Олимпиады, Олимпийских зимних игр, а также не являющиеся военно-прикладными или служебно-прикладными видами спорта)»¹.

Спортивно-прикладное собаководство содержит следующие виды служебных дисциплин:

- служебное троеборье,
- послушание (обидиенс),
- двоеборье (общий курс дрессировки в сочетании с защитно-караульной службой),
- общий курс дрессировки,
- защитно-караульная служба,
- служба спасения на водах,
- поисково-спасательная служба,
- следовая работа,
- буксировка лыжника,
- зимнее многоборье,
- троеборье.

Анализ требований по дисциплинам спортивно-прикладного собаководства свидетельствует об их схожести с теми, что предъявляются к служебным собакам, используемым в деятельности полиции. Например, защитно-караульные собаки используются в деятельности подразделений патрульно-постовой службы полиции, изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых. Эффективность применения служебных собак в качестве специального средства зависит от ее подготовленности. Служебная собака, прошедшая и успешно сдавшая общий курс дрессировки и защитно-караульную службу, практически с первого дня готова к использованию ее в оперативно-служебной деятельности, что позволяет экономить силы и время, затрачиваемые на ее подготовку.

ДОСААФ занимается подготовкой специалистов-кинологов и собак, годных для применения в оперативно-служебной деятельности полиции. Органам внутренних дел разрешается комплектование собаками, принадлежащими специалистам-кинологам, переданными на основании договора безвозмездного пользования. Эффективность кинологической деятельности по поиску взрывоопасных или наркотических веществ, задержанию и конвоированию правонарушителей, патрулированию в большой степени зависит от совместимости человека и животного.

На наш взгляд, в целях создания наиболее работоспособного кинологического расчета целесообразнее комплектовать должности специалистов-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] <http://www.pravo.gov.ru>, 03.05.2018.

кинологов из числа подготовленных кандидатов со своими, уже обученными собаками. Достигать таких целей можно путем тесного взаимодействия с ДОСААФ, привлечением спортсменов, занимающихся спортивно-прикладным собаководством в полицию.

Деятельность специалистов-кинологов в полиции имеет свою специфику, обусловленную требованиями постоянной работы сотрудника с закрепленной собакой, поддержанием ее рабочих качеств, ежедневного ухода за ней. Приказом МВД России от 25 июля 2017 г. № 522 «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям»¹ за особые условия службы, связанные с работой с закрепленной служебной собакой (щенком) сотрудникам кинологовических подразделений, строевых подразделений полиции, изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, утверждена ежемесячная денежная надбавка. Кроме того, дополнительно выплачивается ежемесячная надбавка за работу со служебной собакой по направлению поиску и обнаружению взрывчатых веществ.

Только подобными мерами, не решить сложившуюся проблему дефицита соответствующих кадров в правоохранительных органах. Однако, надеемся, что это станет первым шагом к выстраиванию полноценной системы подготовки специалистов-кинологов и возрождению традиций положительного и эффективного применения служебных животных для решения ежедневных оперативно-служебных задач.

Белов Станислав Владимирович,
старший преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Омской академии МВД России

К ВОПРОСУ ОБ УНИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЗАКОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ

Одной из гарантий правовой защиты сотрудника полиции является положения части 3 ст. 30 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в которой указывается, что: «...Законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными

¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] <http://www.pravo.gov.ru>, 15.05.2018.

лицами...», а в ч. 4 анализируемой нормы указан перечень деяний, при совершении которых наступает ответственность, установленная законом. К деяниям влекущим наступление ответственности относится и невыполнение законных требований сотрудника полиции.

КоАП РФ, выступающий гарантией административно-правовой защиты законной деятельности сотрудников органов внутренних дел, содержит целый ряд норм, устанавливающих административную ответственность за противодействие сотрудникам полиции, выражающееся в различных формах, среди которых наиболее распространенными являются: неповиновение законному распоряжению или требованию (ч. 1 ст. 19.3, ч. 1.1 ст. 19.3, ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ); невыполнение законного требования (ч.1 ст. 6.9, ч.ч.1, 2 ст. 12.25, ст. 12.26, ст. 17.7, ч. 27 ст. 19.5, ч. 2 ст. 20.8, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ); воспрепятствование исполнению служебных обязанностей (ч. 1 ст. 19.3, ч. 1.1 ст. 19.3 КоАП РФ), но практика применения всего комплекса данных норм показывает, что они не обеспечивают действенной административно-правовой защиты законной деятельности полиции – составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Количество фактов не выполнения законных требований сотрудников полиции остается стабильно высоким.

Так, за 2014 г. количество пресеченных сотрудниками полиции административных правонарушений предусмотренных только лишь ч. 1 ст. 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), составило 64933 правонарушения, в 2015 г. – 77013, в 2016 г. их количество достигло 82120, а в 2017 г. 85993.

Таким образом, количество фактов неповиновения сотрудникам полиции за четыре года возросло на 32,43%.

Ежегодное увеличение правонарушений, связанных с противодействием законным требованиям сотрудника полиции свидетельствует об осознанном неприятии лицами, их совершающими, общепризнанных правил и норм, игнорировании ими сотрудников органов внутренних дел в качестве представителей государственной власти.

Непринятие в отношении правонарушителей действенных мер влечет повторное совершение однородных правонарушений против порядка управления и, как следствие, снижение авторитета полиции, усиление негативного компонента в оценке её деятельности общественностью¹.

¹ Бучакова М.А., Дизер О.А., Александров А.Н. Теория и практика судебной защиты чести и достоинства, деловой репутации сотрудников органов внутренних дел // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 2. С. 20-24.

Количество административных правонарушений связанных с неповиновением сотруднику полиции совершенных повторно, за указанный период, возросло почти в два раза (в 2014 г. их число составило 1922, в 2015 г. – 3632, в 2016 г. – 3689)¹.

В целях оптимизации применения административной ответственности за противодействие сотрудникам полиции, в связи с продолжающимся ростом числа правонарушений данного вида, значительно большое количество статей КоАП РФ, устанавливающих ответственность за неповиновение, невыполнение, воспрепятствование законной деятельности сотрудника полиции вполне допустимо сократить и упростить используемую терминологию, зачастую обладающую тождественным содержанием.

Считаем, что унификация норм, устанавливающих ответственность за различные формы противодействия, в зависимости от степени их опасности, сведение их в единую статью КоАП РФ, упростит практику реализации административной ответственности за правонарушения против установленного порядка управления и будет способствовать совершенствованию механизма административно-правовой защиты сотрудника органов внутренних дел, исполняющего возложенные на него законом обязанности.

Различные формы противоправных деяний связанных с невыполнением законных требований сотрудника полиции, необходимо объединить и установить ответственность за их совершение в одной норме: «Противодействие сотруднику органов внутренних дел, исполняющему обязанности, возложенные на него законом» состоящей из трех частей, в зависимости от степени опасности деяния, предусматривающих наказание за пассивное и активное противодействие.

В части первой предлагаемой нормы необходимо установить ответственность за деяния связанные с пассивным противодействием, выражающимися в форме бездействия, что безусловно обладает меньшей степенью опасности чем активное противодействие.

При оказании пассивного противодействия виновное лицо, осознавая законность требований сотрудника полиции, осознавая что в сложившейся обстановке обязано действовать определенным образом или прекратить ранее начатые действия, не предпринимает каких-либо мер к их началу или прекращению.

Например, при наличии законных оснований для направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лицо отказывается от его прохождения; не прекращает движения транспортного средства или не предоставляет его сотруднику полиции при наличии к тому оснований; не является по вызову следователя, дознавателя или должностного лица,

¹ Сводный отчет по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за 2014-2016 г.г.. Форма I-АП (577) // <http://10.5.0.16/csi/files/content/stat/books/text> (дата обращения: 10.12.2017).

осуществляющего производство по делу об административном правонарушении; являясь свидетелем отказывается от дачи объяснения; при наличии к тому оснований не предъявляет или не предоставляет необходимые документы или иную необходимую сотруднику органов внутренних дел информацию; отказывается покинуть место происшествия или проследовать в служебное помещение органа внутренних дел, продолжает противоправное деяние, пресекаемое сотрудником органа внутренних дел и т.п.

Административно наказуемым пассивным противодействием является отказ от исполнения именно законных требований сотрудника полиции, а не распоряжений как это указано в действующей редакции ст. 19.3 КоАП РФ.

В Законе «О полиции», термин «распоряжение» отсутствует, а термин «требование» упоминается в целом ряде норм. Например: «...требовать от граждан, от государственных, муниципальных органов, общественных объединений и организаций...» (ст. 13); «...для выполнения законных требований сотрудника полиции...» (ст. 19); «для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции» (ст. 20); «...не выполнил требование сотрудника полиции» (ст. 21); «...отказывающегося выполнить законное требование...» (ст. 23); «...требовать от граждан и должностных лиц...» (ст. 28).

Как уже говорилось, часть 3 ст. 30 Закона «О полиции» содержит четкое предписание о том, что именно законные требования сотрудника полиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами.

С учетом изложенного, считаем, что часть первую нормы устанавливающей административную ответственность за противодействие сотруднику органов внутренних дел, исполняющему обязанности, возложенные на него законом можно сформулировать следующим образом: «Отказ от исполнения законных требований сотрудника органов внутренних дел, исполняющего возложенные на него законом обязанности».

Активное противодействие сотруднику полиции характеризуется действием и, в отличие от пассивного противодействия обладает большей степенью опасности. Под активным противодействием следует понимать совершение любых действий, в результате которых исполнение сотрудником полиции служебных обязанностей невозможно или затруднительно. Например, гражданин становится перед патрульным автомобилем, препятствуя его движению, преграждает путь пешему наряду полиции, хватая сотрудников полиции за руки, форму, препятствуя задержанию своего товарища, убегает, вырывает или пытается уничтожить процессуальные документы, препятствует входу сотрудника полиции в связи с проверкой сообщения о преступлении в помещение, организацию, закрывая двери и т.п.

В правоприменительной деятельности сотрудники полиции, пресекающие административные правонарушения, сталкиваются с ситуацией когда

противодействие, начавшееся в пассивной форме перерастает в активную. Например, гражданин, совершивший административное правонарушение, отказался исполнить законное требование полицейского проследовать в отдел полиции в целях составления протокола (пассивное противодействие), т.к. несиловые способы не обеспечивали выполнения возложенных на полицию обязанностей, сотрудник применил в отношении гражданина физическую силу (ухватив за верхнюю одежду, повел в сторону патрульного автомобиля), доставляемый вырвался из захвата (активное противодействие). Однако в тот момент, когда виновное лицо оказывающее сотруднику полиции активное противодействие причиняет или угрожает причинением вреда жизни или здоровью сотрудника полиции, административно-наказуемое деяние перерастает в преступление. Противодействие сотруднику полиции сопряженное с применением насилия или угрозой его применения в зависимости от обстоятельств дела влечет уголовную ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ) либо за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ).

С учетом изложенного, ответственность за активное противодействие можно установить в части второй предлагаемой нормы сформулировав ее следующим образом: «Совершение действий, препятствующих исполнению сотрудником органов внутренних дел обязанностей, возложенных на него законом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

В качестве отдельной формы активного противодействия следует выделить совершение действий, унижающих честь и достоинство полицейского, исполняющего служебные обязанности.

Учитывая, что ответственность за оскорбление, предусмотренная статьей 319 УК РФ, наступает лишь в случае публичного унижения чести и достоинства представителя власти, вполне оправдано возмущение сотрудников, круглосуточно обеспечивающих безопасность граждан и общественный порядок, отсутствием надлежащих гарантий их правовой защиты.

В целях устранения пробельности действующего законодательства и обеспечения административно-правовой защиты сотрудников полиции, исполняющих служебные обязанности, в части третьей предложенной нормы, необходимо установить ответственность за данную форму противодействия, изложив ее следующим образом: «Оскорбление сотрудника органов внутренних дел, исполняющего обязанности, возложенные на него законом, если эти действия не содержат уголовно-наказуемого деяния».

Страхова Елена Юриковна,
старший преподаватель кафедры
профессиональной деятельности сотрудников
подразделений охраны общественного порядка
Нижегородской академии МВД России

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ С УЧАСТИЕМ ДЕТЕЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о правах ребенка, другими международными нормативно-правовыми документами, а также Конституцией РФ закреплены права детей на особую заботу и помощь, нормальные условия жизни т.п.

В правовом государстве дети находятся под особой защитой государства. Одной из особо важных государственных задач является забота о жизни и здоровье несовершеннолетних, снижение смертности среди детей и подростков, в том числе в дорожно-транспортных происшествиях.

Несомненно, что в здоровом обществе люди не могут быть равнодушны к здоровью детей. Появляющиеся в средствах массовой информации с досадной периодичностью сведения и материалы о случаях травматизма и гибели детей побуждают интерес к проблеме профилактики травматизма детей и подростков на дорогах нашей страны.

Нельзя не согласиться с В.Н. Кирьяновой, что травматизм детей на дорогах является частью общей проблемы обеспечения дорожной безопасности¹.

В нашей стране существуют система органов, занимающихся обеспечением безопасности дорожного движения всех участников дорожного движения.

Анализ статистических данных показывает, что по итогам 3 месяцев 2018 года с участием детей и подростков в возрасте до 16 лет в Нижнем Новгороде зарегистрировано 35 (аналогичный период прошлого года (далее АППГ) – 35) дорожно-транспортных происшествий (далее ДТП), в результате которых 37 несовершеннолетних получили ранения (АППГ – 36), погибших детей не допущено (АППГ-0).

Таким образом, определенные положительные результаты по профилактике ДТП с участием детей, имеются, но коренного перелома в данном направлении оперативно-служебной деятельности достичь не удалось, зна-

¹ Профилактика детского дорожно-транспортного травматизма / Под ред. В.Н. Кирьянова. – М.: Третий Рим, 2008. – 160 с.

чительно снизить или искоренить детский травматизм на дороге пока не получается, что свидетельствует о том, что проводимая работа не достаточно эффективна.

Анализ происшествий по видам показывает, что наиболее часто попадают в ДТП пешеходы, так из 37 пострадавших детей: дети-пассажиры составили 17, в то время как дети-пешеходы – 20. Пешеходы наиболее уязвимая группа участников дорожного движения.

Непосредственно на пешеходных переходах пострадало 6 детей, по собственной неосторожности 9 человек, в темное время суток получили травмы и увечья 8 детей.

Даже такие казалось бы небольшие цифры о количестве пострадавших детей в городе – миллионнике (население Нижнего Новгорода, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 2017 году составило 1 264075 человек)¹, не может вызвать положительных эмоций. Любые цифры больше, чем 0 в графе статистики, отражающей количество погибших и раненых детей, это всегда ужасная цифра.

Необходимо обратить внимание, что кроме огромной трагедии гибели детей в результате дорожно-транспортного происшествия есть не менее важная для родителей пострадавшего ребенка и общества проблема ранения детей, связанная с необходимостью в длительном стационарном лечении и последующей реабилитации, возможной инвалидностью и ограничением нормальной жизни ребенка, длительным, а иногда и пожизненным ухудшением детской жизни. Неудобства претерпевает вся семья, в которой пострадал ребенок: снижается материальное благосостояние, нередко кто-то из членов семьи вынужден прекратить работать. Кроме того, ребенок-инвалид с меньшей степенью вероятности, в отличие от взрослого, сможет в дальнейшем интегрироваться в обществе.

Несмотря на в целом положительную динамику работы по профилактике нарушений Правил дорожного движения и снижение отдельных видов правонарушений со стороны водителей на территории г. Нижнего Новгорода, все-таки цифры остаются высокими.

Так, за 3 месяца 2018 года 1178 водителей привлечены к административной ответственности только за нарушение правил перевозки детей, по ч.3 ст.12.23 КоАП РФ (АППГ-1475).

Проблема аварийности, связанной с автомобильным транспортом, приобрела особую остроту в связи с несоответствием транспортной инфраструктуры потребностям общества и государства в безопасном дорожном движении, низкой эффективностью существующей системы обеспечения безопасности дорожного движения и, конечно, очень низкой дисциплиной участников дорожного движения.

¹ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/rates/, дата обращения 28.05.2018

Причинами сложной дорожной обстановки выступают – постоянно увеличивающееся число автомобильного транспорта на дорогах страны, что в свою очередь ведет к уменьшению перевозок общественным транспортом и увеличению перевозок личным транспортом, диспропорции между постоянно увеличивающимся количеством личного транспорта на дорогах городов и остающейся неизменной протяженностью улично-дорожной сети, не рассчитанной на увеличенные потоки транспорта.

Но главной причиной практически всех несчастных случаев с участием детей на дорогах является несоблюдение ПДД как водителями, так и несовершеннолетними пешеходами, а также низкая культура поведения на дороге.

Нельзя не согласиться с авторами, которые считают наиболее действенным способом профилактики нарушений ПДД своевременное реагирование на нарушение правил дорожного движения, влекущее административную ответственность¹. Однако одни только карательные меры результата не принесут. Большое значение имеет именно недопущение совершения нарушений Правил дорожного движения, то есть профилактика.

Основное направление профилактической работы, направленной на недопущение случаев травматизма всеми участниками, в том числе детьми и подростками, является пропаганда.

Согласно словарю Ефремовой в переводе с итальянского «пропаганда» это распространение в обществе каких-либо идей, воззрений, знаний путем постоянного глубокого и детального их разъяснения².

Применительно к дорожному движению, пропаганда предполагает, согласно Приказу МВД РФ целенаправленную деятельность субъектов пропаганды по распространению знаний, относительно вопросов безопасности дорожного движения, разъяснению требований нормативных актов о правилах поведения на дороге³.

Другими словами это воздействие на правосознание участников дорожного движения с целью формирования у них потребности правомерного поведения на дороге.

Для получения положительного результата пропагандистская деятельность сотрудников полиции должна строиться как на педагогических принципах профилактики, подразумевающих целенаправленное обучение

¹ Решняк М.Г. Современные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Международного юридического института. 2011. № 1 (37). С.28-35

² <http://efremova-online.ru/slovar-efremovoy/propaganda/86804/>, дата обращения 28.05.2018

³ Приказ МВД РФ от 02.12.2003 №930 « «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» // <http://www.alppp.ru/law/bezopasnost-i-ohrana-pravoporyadka/28/prikaz-mvd-rf-ot-02-12-2003--930.html>, дата обращения 28.05.2018

правильному поведению на дороге детей, привитие уважения к Закону, а также разъяснительную работу среди водителей, как профессионалов, так и любителей, так как их сознательная гражданская ответственность будет способствовать снижению детского травматизма на дороге.

В нашей стране вопросы, касающиеся обучения школьников ПДД, включены во многие программы средних общеобразовательных школ. Министерством образования и науки РФ при участии МВД России и МЧС России разработаны и изданы комплекты соответствующей учебной литературы.

Кроме того, во многих городах России созданы и успешно функционируют отряды юных инспекторов ГИБДД. Указанное направление деятельности имеет положительный эффект в связи с тем, что специфика детской психики такова, что к сказанному взрослым ребенок порой относится пренебрежительно, а совет, данный сверстником воспринимается как истина.

Такие формы работы с детьми, направленные на профилактику дорожно-транспортных происшествий, имеют положительный эффект, так как позволяют привить на практике навыки поведения на дорогах.

Положительный успех в деле минимизации детского травматизма на дорогах во многом зависит от того, насколько правильно организована деятельность всех элементов системы воспитания и обучения подрастающего поколения.

Л. В. Занков дает следующее определение системы: «Система – это целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и действующих во взаимной связи частей. Обязательным признаком системы служит ее целостность. Для системы характерна взаимозависимость ее частей и связей между ними. Требование, заключающееся в том, чтобы части и стороны учебно-воспитательного процесса представляли собой единое целое, является особенно существенным»¹.

Таким образом, система профилактики детского дорожно-транспортного травматизма должна включать в себя комплекс мер, иметь четкую структуру и системность, то есть, процесс обучения правилам поведения на дороге должен быть последователен и неразрывен.

Для начала необходимо внушить ребенку с самого раннего возраста, о том, что дорожное движение начинается с момента выхода ребенка из дома, уже в этот момент необходимо быть предельно внимательным и дисциплинированным. Хорошие родители следуют с ребенком весь путь от дома до школы, при этом указывают на опасные участки маршрута, заостряют внимание на знаках, светофорах.

¹ Занков Л. В. Избранные педагогические труды. М., 1999. С124.

Успешное достижение результата снижения случаев дорожно-транспортного травматизма с участием детей невозможно без тесного взаимодействия структурных подразделений ГИБДД МВД России, в обязанности которых уходит проведение пропаганды безопасности дорожного движения, с образовательными и дошкольными учреждениями.

Должен быть налажен процесс обмена практическим опытом между ГИБДД и образовательными учреждениями.

Еще совсем недавно каждое из указанных звеньев пыталось решить задачу профилактики детского травматизма самостоятельно, лишь в последние годы появилась тенденция сотрудничества указанных элементов системы профилактики, которое проявляется в совместных открытых уроках в образовательных учреждениях, практических занятиях.

В Нижнем Новгороде стали традиционными социальные акции и мероприятия, направленные на соблюдение Правил всеми участниками дорожного движения.

В 1 квартале 2018 года сотрудниками Госавтоинспекцией г. Нижнего Новгорода по вопросам воспитания у детей культуры поведения на проезжей части проведено более 500 бесед с учениками и воспитанниками образовательных учреждений г. Н. Новгорода, а также принято участие в 5 родительских собраниях дошкольных учреждений, подготовлена и направлена информация в СМИ о фактах ДТП с участием пешеходов – 58 пресс-релиза на 23 электронных адреса наиболее популярных в городе изданий и трансляций, а также 24 пресс-релиза по мероприятиям по линии профилактике аварийности на территории города. На постоянной основе проводятся совещания совместно с представителями Управления образования районов г. Н. Новгорода, а также с руководителями дошкольных образовательных учреждений района, на которых обсуждаются вопросы, касающиеся профилактики детского дорожно-транспортного травматизма, доводится информация о состоянии детского дорожно-транспортного травматизма на территории города, рассказывается о важности работы с родителями по формированию у несовершеннолетних дисциплинированного поведения на проезжей части, обращается внимание на соблюдение правил перевозки детей автомобильным транспортом, а также обязательного соблюдения норм Закона при перевозке организованной группы детей автобусами¹. Систематически на территории города проводятся профилактические операции «Пешеход», «Пешеход, будь заметным!», где сотрудники Госавтоинспекции при поддержке Общественного совета Управления МВД России по г. Н. Новгороду маленьким пешеходам раздают светоотражающие брелки, а взрослым участникам памятки по правилам безопасного поведения на проезжей части. На постоянной основе сотрудники Госавтоинспекции г. Нижнего Новгорода

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2013 № 1177// <http://sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-17122013-n-1177/>, дата обращения 28.05.2018

совместно с членами «Родительского патруля» некоторых школ города проводят акции «Родительский патруль за безопасную дорогу». Никогда не остается без внимания нижегородцев проводимый сотрудниками Госавтоинспекции мастер-класс с юными посетителями крупных торговых центров, когда на фуд-корте разворачивается автомобильный городок со специальной разметкой, знаками дорожного движения и светофорами и каждый участник может примерить роль инспектора ГИБДД, почувствовать себя настоящим водителем, проехав по импровизированной дороге и соблюдая все полученные во время мастер-класса правила. Данные мероприятия широко освещаются в нижегородских средствах массовой информации. Сотрудниками Госавтоинспекции г. Н. Новгорода в администрацию г. Н. Новгорода направляются видеоролики социальной рекламы («Засветись», Трудности перехода», «Мифы о ремнях безопасности», «Мифы о детских креслах», «Пешеход на переход», «Заботливая мама») для последующего размещения на официальном сайте Администрации города. В связи с популяризацией световозвращающих элементов через громкоговорящее устройство маршрутных транспортных средств МП «Нижегородпассажиравтотранс» транслируется обращение к пешеходам по использованию в темное время суток и в условиях недостаточной видимости светоотражающих элементов.

Все субъекты системы профилактики нарушений ПДД должны работать в тесном сотрудничестве, действовать «рука об руку». Только объединив усилия, можно добиться общей цели – привитие всем участникам дорожного движения осознанного стремления к правомерному поведению на дороге. Желание всегда соблюдать Правила дорожного движения должно стать естественной потребностью как взрослых, так и детей.

Ваганов Александр Эрнстович,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ

Вопросы повышения роли строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также совершенствования их деятельности были и остаются актуальными, что продиктовано постоянной необходимостью обеспечения правопорядка в общественных местах, а сами строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции, как ни одной из служб орга-

нов внутренних дел, основными задачами имеют «обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах; обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования; выявление на постах, маршрутах и задержание лиц, совершивших преступления и скрывающихся от следствия и суда»¹.

Говоря о повышении эффективности деятельности какой-либо структуры в целом, либо ее структурного подразделения, и строевые подразделения ППСП здесь не являются исключением, целесообразно было бы сначала рассмотреть вопрос непосредственно ее деятельности, за ним – вопрос эффективности деятельности и уже потом – вопрос повышения эффективности.

Не отрицая существования в настоящее время патрульно-постовой службы полиции, следовательно, ее деятельности (функционирования), каковой она не была бы, нельзя не отметить наличие отдельных проблемных вопросов ее функционирования, решение которых позволило бы более в чистом виде рассматривать как саму эффективность, так и требуемые меры по ее повышению.

Функционирование строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, как любых иных подразделений, зависит от ряда факторов, из которых значимыми можно указать:

- наличие эффективного управления (начиная от управления самой службой и заканчивая управлением отдельными нарядами ППСП);
- наличие личного состава подразделений ППСП, количественный показатель и качественный уровень подготовки которого является достаточным для выполнения (эффективного выполнения) возложенных на него задач;
- наличие разработанных четких критериев оценки деятельности ППСП (нарядов ППСП).

Приведенный перечень, разумеется, не является исчерпывающим, поскольку достаточно большое значение имеют соответствующие задачам нормативно-правовая база, материально-техническое обеспечение деятельности подразделений ППСП, среда функционирования с ее многочисленными элементами и пр.

Что касается управления нарядами, то можно согласиться, что «актуальной проблемой остается выработка управленческих решений, направленных на повышение эффективности управления нарядами, входящими в состав комплексных сил обеспечения правопорядка в общественных местах, сложность которой обусловлена рядом факторов, одним из которых является жесткое, но недостаточно оправданное нормативное регулирование

¹ П. 6 «Устава патрульно-постовой службы полиции» (утвержден приказом МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»)

управленческих процедур (в частности: контроля за несением службы нарядами, учета и оценки результатов их деятельности)»¹.

Конечно, применительно к вышеуказанным значимым факторам функционирования строевых подразделений ППСП, было бы просто определить, что общую эффективность их деятельности можно повысить повышением эффективности управления нарядами, повышением уровня подготовки сотрудников ППСП и выработкой более эффективных (гибких) критериев оценки деятельности ППСП.

Однако, хочу сказать о другом. Полагаю, что вопросы управления, по сути рассматриваемой в статье проблемы, важны, но вторичны. Управлять и совершенствовать управленческие решения можно тогда, когда есть *кем* управлять и есть то, на *что* направлены управленческие решения. Здесь я имею в виду не отсутствие патрульно-постовой службы. Речь идет об ее *эффективном присутствии* в общественных местах, поскольку, зачастую, в силу ряда объективных причин, количество и качество выставляемых нарядов говорит лишь о самом факте их выставления. Качественная же сторона выставления нарядов – *сколько* нарядов и *кто* в их составе, то есть, именно то, что способно обеспечивать эффективность деятельности ППСП, наиболее важная и непросто решаемая проблема. Нельзя допускать ситуаций, когда недопустимо малое количество нарядов, не соответствующее размерам обслуживаемой органом территории и складывающейся на ней обстановке, позволит говорить не только об их недостаточной эффективности, но и о целесообразности в принципе.

Полагаю, не вызывает сомнения то, что, несмотря на увеличение и улучшение технических возможностей мониторинга в общественных местах и фиксирования изменений оперативной обстановки, в частности, совершаемых правонарушений, эффект от присутствия нарядов ППСП, в настоящее время, явно превосходит эффект наличия камер видеонаблюдения. Здесь даже не нужно подробно говорить о профилактическом эффекте и эффекте быстрого реагирования на пресечение правонарушения.

В общественных местах должны быть наряды полиции. Причем, во-первых, наряды патрульно-постовой службы полиции, а не просто сотрудников полиции и сотрудников ФСВНГ, выполняющих функции ППСП; во-вторых, в количестве, способном *оказывать влияние* на оперативную обстановку (состояние которой и будет говорить об эффективности деятельности ППСП); в-третьих, наряды, уже только по их внешнему, визуальному восприятию (рост, физические данные, экипировка, благообразие, если хотите)

¹ Лукичев Ю. В. «К вопросу о повышении эффективности управления нарядами комплексных сил обеспечения правопорядка в общественных местах»

способные создавать в общественных местах атмосферу спокойствия и порядка.

В настоящее время спорным является вопрос, уменьшилось ли количество правонарушений в общественных местах. В одной из статей я приво-
дил пример резкого сокращения в Санкт-Петербурге в 2016 году, после вве-
дения в действие отдельных нормативно-правовых актов¹, выявленных пра-
вонарушений, в частности, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ. И ставил
вопрос о причинах, сказавшихся на результатах административной прак-
тики по рассматриваемому направлению, поскольку любые изменения про-
исходят по каким-либо причинам – если административных протоколов *со-
ставлено* меньше, значит, меньше было *выявлено* фактов самих административных правонарушений. Уменьшение же фактов *выявления* правонаруше-
ний тоже должно иметь свои причины: либо *нечего* выявлять, либо *некому*
выявлять.

Рамки статьи не позволяют развернуто рассмотреть и другие проблем-
ные вопросы эффективности деятельности ППСП, говоря о которых можно
было бы затронуть отдельные формы и тактические приемы несения
службы (спешивание сотрудников, перемещающихся по маршруту патру-
лирования, перемещение автопатрулей по маршруту со скоростью патрули-
рования и др.), которые, так или иначе, зависят от количества сил, задей-
ствованных по ООП на обслуживаемой территории. Отдельными вопросами
стоят выполнение требования «исключить деятельность сотрудников пат-
рульно-постовой службы полиции на службе, не связанной с охраной обще-
ственного порядка и обеспечением общественной безопасности»²; примене-
ние приказа МВД России от 06.10.2014 г. при расчете штатной численности
сотрудников, в частности, подразделений ППСП³; отбор, профессиональное
обучение и профессиональное воспитание и др.

¹ Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» Требование ГУ МВД России по СПб и ЛО об организации составления процессуальных документов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.01.2015 № 37 и об обеспечении направления на медицинское освидетельствование лиц, находящихся в состоянии опьянения до составления протокола об административном правонарушении по статьям КоАП РФ, где квалифицирующим признаком объективной стороны правонарушений является состояние опьянения

² П.2.4. «Устава патрульно-постовой службы полиции» (утвержден приказом МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»)

³ Об утверждении примерных нормативов численности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации

Соколов Дмитрий Вячеславович,
старший преподаватель кафедры профессиональной деятельности
сотрудников подразделений охраны общественного порядка
Нижегородской академии МВД России

О ПРИМЕНЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, УПРАВЛЯЮЩИХ ТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ

Статистика Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России показывает, что за 2017 год на территории Российской Федерации произошло 16265 дорожно-транспортных происшествий с водителями в состоянии опьянения¹. В результате этих событий погибло 4647 человек и 22049 получили ранения. Снижения тяжести последствий данных событий невозможно без качественной работы сотрудников полиции по выявлению и пресечению правонарушений в области дорожного движения. На наш взгляд, представляет интерес рассмотрение особенностей применения сотрудниками полиции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении водителей транспортных средств. Этот аспект, с нашей точки зрения, важен, поскольку четкое и неукоснительное соблюдение установленных законом процедур получения доказательств является залогом правильного и всестороннего рассмотрения дел об административных правонарушениях.

К числу наиболее опасных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена главой 12 КоАП РФ, относятся действия, связанные с управлением транспортным средством лицом в состоянии опьянения, к которым обобщенно можно отнести составы, предусмотренные ст. 12.8, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, а также ст. 12.26 КоАП РФ. Эти правонарушения создают прямые предпосылки для наступления более серьезных последствий, в том числе связанных с причинением вреда жизни и здоровью, как участников дорожного движения, так и иных лиц.

Законодателем в ст. 27.12 КоАП РФ предусмотрен особый процессуальный порядок установления состояния опьянения лица, управляющего транспортным средством. Условием, предоставляющим сотруднику полиции право применять меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанную с отстранением лица от управления транспортным средством, является наличие ряда оснований, дающих полагать, что водитель находится в состоянии опьянения.

¹ Показатели безопасности дорожного движения // Сайт ГИБДД МВД России. 2018. URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения 10.05.2018).

Данные основания перечислены в п. 3 приложения к постановлению Правительства России от 26.06.2008 № 475. К ним отнесены: запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы; нарушение речи; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке. Данный перечень является закрытым и не предполагает, на наш взгляд, расширительного толкования. Наличие любого из этих оснований дают уполномоченному сотруднику полиции составить протокол отстранения от управления транспортным средством, возбудив тем самым в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении.

Сама процедура отстранения от управления транспортным средством в КоАП РФ детально не регламентирована, не содержится она и в упомянутом ранее постановлении Правительства России от 26.06.2008 № 475. Приказ МВД России от 23.08.2017 №664 в п. 224 содержит формулировку, согласно которой отстранение от управления транспортным средством происходит путем запрещения управления этим транспортным средством. Более детальной регламентации в нормативных документах в настоящее время не установлено.

В некоторых научных работах можно встретить авторское толкование содержания названной выше меры. Например, А.А. Сошин, Д.В. Ковалев полагают, что «отстранение от управления выражается в изъятии ключа из замка зажигания, в освобождении лицом места водителя в салоне или кабине автомобиля»¹. Данная формулировка, на наш взгляд, не бесспорна, поскольку представляет собой закрытый перечень действий уполномоченного должностного лица. Полагаем, более уместным будет указание на возможность недопущения дальнейшего движения транспортного средства путем устного требования к лицу, его управляющему, либо принятию иных действий, препятствующих управлению транспортным средством. Разумеется, речь идет о правовых средствах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в частности, федеральным законом «О полиции».

Одно из наиболее удачных определений понятия отстранения от управления транспортным средством, на наш взгляд, дано А.Ю. Соколовым, который полагает, что данная мера «представляет собой краткосрочное лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права на использование имущества, представляющего собой источник повышенной опасности, в связи с совершением или с обоснованным предположением о совершении грубого, способного причинить существенный вред охраняемым законом интересам нарушения порядка пользования этим

¹ Сошин А.А., Ковалев Д.В. Проблемы, возникающие при отстранении водителя от управления транспортным средством. В кн.: Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сборник материалов XXII международной научно-практической конференции: в 2 т. Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 143.

имуществом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, длящееся до устранения причины отстранения»¹.

Процедура отстранения от управления транспортным средством проводится с участием двух понятых либо с использованием видеозаписи. Встречаются иногда авторские предложения на осуществление данного процессуального действия с участием только понятых, как, например, предлагают С.А. Москаленко, М.А. Попова, Н.В. Филонов, И.Ю. Капустина². С данной точкой зрения, на наш взгляд, следует не согласиться, поскольку Федеральный закон от 14.10.2014 №307-ФЗ позволил проводить отстранение от управления транспортным средством как в присутствии двух понятых, так и с применением видеозаписи.

Рассмотрение данной меры обеспечения было бы неполным, если бы мы не упомянули сроки осуществления данной процедуры. В ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ присутствует указание на то, что продолжительность отстранения от управления транспортным средством определяется длительностью действия причин, послуживших основанием для отстранения. Фактически, на наш взгляд, время, которое проходит от момента выявления оснований, дающих право полагать, что водитель находится в состоянии опьянения, до момента завершения процедуры освидетельствования лица на состояние опьянения или процедуры медицинского освидетельствования на состояние опьянения и их процессуального оформления образует срок отстранения от управления транспортным средством. Такой вывод будет обоснованным в случае, если состояние опьянения не будет установлено либо будет установлено состояние алкогольного опьянения. По итогам данных процедур будет либо вынесено постановление о прекращении дела об административном правонарушении, либо составлен соответствующий протокол об административном правонарушении и осуществлено задержание транспортного средства в порядке, определённом ст. 27.13 КоАП РФ.

Несколько сложнее определить момент утраты оснований для отстранения лица от управления транспортным средством, когда водитель направляется на медицинское освидетельствование. В соответствии со смыслом п. 12 приложения № 1 к приказу Минздрава России от 18.12.2015 №933н водитель транспортного средства обязан сдать биологический образец для проведения химико-токсикологического исследования. В случае установления в соответствии с п. 10 приложения №3 к указанному нормативному акту

¹ Соколов А.Ю. Отстранение от управления транспортным средством как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. №11. С. 30.

² Москаленко С.А., Попова М.А., Филонов Н.В., Капустина И.Ю. Отстранение от управления транспортным средством как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — материальный и процессуальный аспекты // Экономика, право, инновации. №4. 2018. С. 25.

Минздрава России в биологических образцах веществ и препаратов, запрещенных для приёма водителями транспортных средств, проводится второй этап химико-токсикологического исследования в соответствующих лабораторных условиях.

Существенным моментом здесь является то, что на втором этапе исследования в соответствии с приказом Минздрава России от 18.12.2015 даётся до 10 рабочих дней на предоставление биологических образцов в лабораторию и до 3 рабочих дней на проведение их исследования. Возникает закономерный вопрос: является ли в данный период лицо отстранённым от управления транспортным средством? На наш взгляд, нет.

Данный вывод связан с тем фактом, что в ч. 1 ст. 27.12 КоАП речь идет о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде отстранения от управления транспортным средством до момента устранения причины отстранения. Отстранение лица на весь срок проведения химико-токсикологических исследований было бы необоснованным, поскольку целью отстранения от управления является, в первую очередь, своевременное и правильное получение доказательств совершенного правонарушения, а также защита жизни и здоровья людей от действий лица, предположительно находящегося в состоянии опьянения.

Временной период, в ходе которого проводятся необходимые исследования, включается в срок проведения административного расследования, осуществляемого в отношении правонарушителя в соответствии с требованиями ст. 28.7 КоАП РФ. Результат административного расследования находится в тесной взаимосвязи с актом медицинского освидетельствования, оформляемого в рассматриваемом нами примере по итогам проведения химико-токсикологических исследований. Однако период проведения исследования сам по себе не дает права лицу, проводящему административное расследование, временно лишить правонарушителя права управления транспортным средством либо приостановить его.

На наш взгляд, отстранение от управления транспортным средством на основании действующих норм законодательства будет правомерным лишь на период физиологического состояния опьянения лица. Безусловно, такое положение вещей, как нам кажется, хотя и соотносится с положением ст. 28 федерального закона «О безопасности дорожного движения», но создает некую неопределенность как во времени допуска к управлению транспортным средством лица, отстраненного от управления им, так и субъектов, принимающих это решение. Устранить эту неопределенность могло бы дополнение в законодательство, более детально регламентирующего процедуру отстранения лица от управления транспортным средством.

Ляшук Анна Валерьевна,
преподаватель кафедры административного права и
административной деятельности ОВД
Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОЯВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ

В соответствии с российским законодательством несовершеннолетие является обстоятельством, смягчающим административную ответственность. Это является одной из важнейших правовых гарантий, позволяющих достичь цели полного и всестороннего рассмотрения дела об административном правонарушении с учетом всех обстоятельств, имеющих значение с точки зрения ювенальной юстиции. Возраст до достижения 18 лет принято рассматривать как признак особого субъекта, требующего повышенного по сравнению с обычными лицами контроля с позиции соблюдения принципов законности и уважения прав и свобод человека (*Lex succurit minoribus* – закон приходит на помощь несовершеннолетним).

Федеральная и региональная статистика свидетельствуют о сохранении уровня административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними на прежнем уровне в течение пяти последних лет. Кроме того, примерно 32-33 тысячи подростков состоят на профилактическом учете за систематическое употребление алкогольных напитков, 3-4 тысячи – наркотических средств и психотропных веществ¹.

С одной стороны, существующие гарантии защиты прав несовершеннолетних позволяют обеспечить их соблюдение, с другой, – слепое следование букве закона препятствует вообще привлечению к административной ответственности, делая невозможным ее наступление (*Summum jus – summa injuria* – высшая законность есть высшее беззаконие – следование только букве закона является грубым нарушением духа закона). Чрезмерная регламентация правовых гарантий защиты прав и свобод несовершеннолетних препятствует неотвратимости наступления ответственности за совершенное деяние, тем самым не реализуются цели общей и индивидуальной профилактики правонарушений.

¹ Уточненный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2016 год «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // https://xn--blaew.xn--plai/upload/site1/document_file/godovoy_otchet_2016.pdf (дата обращения 17.04.2018 г.)

Особенности привлечения несовершеннолетних за появление в общественных местах в состоянии опьянения предполагает дифференцированный подход в зависимости от возраста: ст. 20.22 КоАП РФ (для лиц, в возрасте до 16 лет) и ст. 20.21 КоАП РФ (для лиц в возрасте от 16 до 18 лет).

Квалификация предопределяется возрастом: если лицу на момент совершения правонарушения не исполнилось 16 лет, то для квалификации не имеет значения какими внешними признаками сопровождалось опьянение. И, наоборот, если лицо, совершившее административное правонарушение, старше 16 лет, то для привлечения такого лица к административной ответственности необходимо установить наличие признаков опьянения, оскорбляющих человеческое достоинство и общественную нравственность. Таким образом, наличие или отсутствие признаков опьянения, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37¹, имеет значение для привлечения к административной ответственности только несовершеннолетних лиц в возрасте от 16 до 18 лет. Исходя из анализа нормы ст. 20.22 КоАП РФ для привлечения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет к административной ответственности вообще не требуется нахождение их в общественном месте. Объектом правонарушения статьи 20.22 КоАП РФ является не столько общественный порядок, поскольку законодатель избегает упоминания об этом и в названии, и в диспозиции статьи, сколько, прежде всего, физическое и нравственное здоровье несовершеннолетних. Представляется более целесообразным статью 20.22 КоАП РФ перенести из 20 главы КоАП РФ в главу 6, поскольку не столь важно находится ли подросток в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения дома, в подъезде либо в ином общественном месте. Актуальным вопросом было, есть и будет сохранение здоровья несовершеннолетних, их нравственного благополучия.

Для привлечения несовершеннолетних, появившихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения, к административной ответственности требуется соблюдение ряда процессуальных гарантий. Статья 27.12¹ КоАП РФ предполагает распространение требований на прохождение медицинского освидетельствования на состояние опьянения на всех лиц, появившихся в таком состоянии, включая несовершеннолетних. Однако в отличие от совершеннолетних лиц, несовершеннолетним, согласно закону, должны быть предоставлены дополнительные гарантии. Так, несовершеннолетнему должен быть предоставлен законный представитель с момента возбуждения дела об административном правонарушении, а согласно п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ таким моментом

¹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» // Рос. газета от 4 февраля 2015 г.

считается составление первого протокола о применении любой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Таким образом, в правоприменительной деятельности сотрудники органов внутренних дел сталкиваются с целым рядом проблем. Во-первых, сотрудники полиции обязаны произвести фиксацию административного правонарушения с помощью понятых либо видеозаписи, во-вторых, сотрудникам полиции к моменту составления протокола следует предоставить несовершеннолетнему законного представителя, которыми в большинстве случаев являются родители такого несовершеннолетнего. В случае, если первой мерой, применяемой к несовершеннолетним, будет досмотр находящихся при них вещей и изъятие предметов административного правонарушения, то, соответственно, именно к процессуальному оформлению данного момента требуется законный представитель, время прибытия которого к несовершеннолетнему не регламентируется. Если задерживаются сразу несколько несовершеннолетних, то, соответственно, необходимо предоставить законных представителей каждому из них. Несовершеннолетние лица, допускающие появление на улицах, в скверах, парках, пляжах и других общественных местах, к которым в соответствии с межведомственным приказом относятся «специально оборудованные территории и зоны общего пользования в черте городов и населенных пунктов либо вне их и предназначенные для использования населением, а также проведения массовых мероприятий, обслуживания и отдыха граждан»¹, в состоянии опьянения, чаще всего не имеют при себе документов, удостоверяющих личность (паспорт или свидетельство о рождении). Соответственно это предполагает необходимость доставления данных лиц в служебные помещения органов внутренних дел или иные помещения, предусмотренные законом. Таким образом, сотрудники полиции зачастую обязаны длительное время ждать законного представителя несовершеннолетнего, доставленного в помещение органа внутренних дел, для возбуждения дела об административном правонарушении.

Кроме того, согласно требованиям закона «О полиции» перед применением данной меры процессуального обеспечения производства сотрудники наружной службы охраны правопорядка обязаны разъяснить каждому несовершеннолетнему причину и основания применения принудительных мер, а также возникающие вместе с этим права и обязанности лиц. Но, как верно отмечает М.Ю. Водяная, «лицо, находящееся в состоянии опьянения не осознает законности совершаемых в отношении него действий, не может в полной мере осознавать, какие на него возлагаются обязанности в связи с совершением правонарушения, и какие права он может реализовать как

¹ О едином учете преступлений: Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353 от 29 декабря 2005 г. (в ред. приказа Генпрокуратуры России № 91-11, МВД России № 1 от 20 февраля 2011 г.) // Рос. газета от 25 января 2006 г.

лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении»¹. Это, соответственно не может не оказывать существенного влияния на соблюдение процессуальных гарантий прав несовершеннолетнего лица.

Сотрудники полиции при доставлении таких несовершеннолетних должны обеспечить присутствие законных представителей, а также защитников². При невозможности прибытия законных представителей к несовершеннолетним в течение 3-х часов, закон предоставляет право помещения на срок до 48 часов несовершеннолетних, совершивших деяние, содержащие признаки административного правонарушения в Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. Такими полномочиями наделены руководитель органа внутренних дел и оперативный дежурный.

Не всегда несовершеннолетние лица добровольно соглашаются пройти в служебное помещение органа внутренних дел, в таком случае в отношении них может применяться сотрудниками полиции физическая сила для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции. Специальные средства ограничения подвижности могут применяться в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции.

Законный представитель несовершеннолетнего, вступая в производство по делам об административном правонарушении, становится с точки зрения соблюдения гарантий прав и свобод участников производства в определенном смысле «ферзем», поскольку обладает полным набором прав и гарантий, предоставленных лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения несовершеннолетнего сотрудники полиции сталкиваются с рядом правовых и организационных проблем³.

Так, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в статье 20 предполагает наличие информированного

¹ Водяная М.Ю. Реализация полицией права на доставку лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии*. 2016. № 1-1. С. 110-111.

² Дизер О.А. Участие полиции в осуществлении государственной антиалкогольной политики. Проблемы и перспективы реализации права полиции доставлять лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения // *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2014. № 3. С. 40.

³ Дизер О.А. Проблемы привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ // *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2013. № 3. С. 35.

добровольного согласия на медицинское вмешательство и на отказ от медицинского вмешательства¹. Однако далеко не всегда несовершеннолетние и их законные представители дают такое согласие. Статистика свидетельствует об увеличении доли несовершеннолетних лиц, отказавшихся от направления на медицинское освидетельствование. В 2015 году был составлен 8041 протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения несовершеннолетних для привлечения по ст. 20.22 КоАП РФ, число отказавшихся от процедуры составило 1153 человек, что составило 14,3%, в 2016 году число отказов – 26% (2383 из 9138), в 2017 году – 32,2% (3960 из 12300)². Увеличение количества отказов свидетельствует о возрастающей популярности пользования нормой ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» как средством избегания привлечения к административной ответственности. В подобных ситуациях у сотрудников полиции есть возможность привлечения таких лиц по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей), однако, судьи, рассматривающие такую категорию дел неоднозначны в своих решениях. Примерно половина вынесенных постановлений содержит решения о прекращении производства по делу в связи с отсутствием состава правонарушения.

В качестве способов преодоления правовой коллизии можно рассмотреть как вынесение Верховным Судом постановления, разъясняющего правоприменителям процессуальные моменты применения норм ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ в случае отказа от медицинского освидетельствования, либо предусмотреть отдельную норму в КоАП РФ, предусматривающую ответственность за отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения по ст. 27.12¹ КоАП РФ по аналогии закона (ст. 12.26 КоАП РФ). Представляется более целесообразным включение в главу 20 КоАП РФ соответствующей статьи, предусматривающей административную ответственность за отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения, распространяющей свое действие на общих субъектов, а также на родителей несовершеннолетних лиц, отказывающихся дать согласие на медицинское вмешательство в целях взятия образцов крови для решения вопроса о наличии либо отсутствии в ней алкоголя либо наркотических или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных, одурманивающих веществ.

¹ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. Федерального закона от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ) // Рос. газета от 23 ноября 2011 г.

² ГИАЦ МВД.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости более четкой правовой регламентации процедур применения мер административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях в целях соблюдения баланса между обязанностью государства, заключающейся в правовом реагировании в целях предупреждения совершения правонарушений несовершеннолетними с одной стороны, и необходимостью повышенного уровня защиты их прав и законных интересов – с другой стороны.

Голованова Татьяна Валерьевна,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности ОВД
Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО СТ. 5.61 КОАП РФ «ОСКОРБЛЕНИЕ»

Оскорбление, как разновидность психического насилия, выраженное в неприличной форме,¹ посягает на неотъемлемые человеческие блага, присущие всем людям. В Российской Федерации лица, публично оскорбляющие других до 2011 г. привлекались к уголовной ответственности. Однако, на основании Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ,² данный состав переведен в разряд административных, из УК РФ исключена норма статьи 130, предусматривавшая уголовную ответственность за оскорбление, а в главу 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» включили статью 5.61 «Оскорбление», тем самым причислив его к числу посягающих на основные права граждан. Действительно, порой рана, нанесенная человеку, заживает быстрее, а сумма испорченного имущества легче компенсируется, нежели проходит обида, причиненная оскорблением, особенно когда данное действие совершено публично.

Тема ответственности за оскорбление за последние годы стала предметом исследования ученых и правоприменителей. Повышенный интерес обусловлен возникающими сложностями в определении объективной стороны правонарушения, и процедуры возбуждения производства, привлечения правонарушителя к ответственности по делам данной категории.

¹ Сидорова И.В.. Оскорбление как разновидность психического насилия. Психопедагогика в правоохранительных органах. № 1(68) 2017. С. 28.

² Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. 2011. 9 дек.

На сегодняшний день административное правонарушение «оскорбление» в КоАП РФ определяется как унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме.

Законом установлены квалификационные виды оскорбления. Во второй части статьи 5.61 КоАП РФ предусмотрена ответственность за совершение такого действия при публичном выступлении, открыто демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. В третьей части статьи законодатель предусмотрел ответственность за непринятие мер к недопущению оскорбления в публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. При этом ответственность за оскорбление, и его квалификационные виды установлена для граждан, должностных лиц и юридических лиц.

К сожалению, не подлежат ответственности родители и официальные представители лиц, причиняющих оскорбления, но не достигших возраста 16 лет. Также в законе отсутствует ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в процесс оскорбления, что, на наш взгляд, является некоторым упущением, учитывая, что навыки общения с людьми, особенно публичного поведения должны прививаться ребенку с раннего детства, т.к. в сферу общедоступности и открытости, предполагающей доступ неопределенного круга лиц (учитывая систему Интернет) подростки вовлекаются в достаточно раннем возрасте, при этом, не отвечая каким-либо образом, за нарушение допустимых правил общения. Особая ответственность за нарушение установленных общественных норм, на наш взгляд, законодателем, все же должна быть установлена.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», обсуждая признак публичности применительно к составу призывов к экстремистской деятельности, указал, что публичными призывами являются обращения, выраженные в любой форме (письменной, устной и пр.). Публичность призывов определяется местом, способом, обстановкой и другими обстоятельствами дела.¹ Относительно нанесенного оскорбления можно соответственно заключить, что его публичность устанавливается в зависимости от обстоятельств, с учетом места, способа и обстановки совершенного правонарушения.

Цели административного наказания в России сведены к предупреждению совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.² Поэтому неотвратимость ответственности за оскорбление, нанесенное человеку, особенно в условиях публичности повлияет в целом на защиту основных прав и свобод человека и гражданина к числу которых относятся право на уважение со стороны других лиц.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 8.

² См.: статья 3.1 КоАП РФ.

Сложность привлечения к административной ответственности за оскорбление, как впрочем, по всем правонарушениям, покушающимся на нематериальные блага, заключается, в большом количестве оценочных критериев, содержащихся в составе нормы¹.

В определении оскорбления сосредоточены сразу три понятия, которые необходимо трактовать правоприменителю при производстве по делу об административном правонарушении «честь», «достоинство» и «неприличная форма». Значительно бы упростило задачу должностному лицу, уполномоченному возбуждать производство по делу об административном правонарушении данной категории трактовка хоть одного из трех приведенных терминов в примечании к статье, как, например, ст.ст. 5.27.1, 6.1.9, 20.2², 20.2.2., 20.31 и др.

На сегодняшний день такого примечания в статье нет, поэтому при привлечении к административной ответственности лица за совершение оскорбления, главным становится то, чтобы мнения должностного лица, обладающего юрисдикционными полномочиями по ст. 5.61 КоАП РФ, потерпевшего и правонарушителя о нормах поведения совпали. Пока толкование данных терминов сведено к понятию общесоциальных норм и правил, действительно, для человека разных профессиональных, социальных, этнических принадлежностей границы достоинства и чести могут кардинальным образом различаться.

Честь присуща скорее общественной оценке личности, тогда как достоинство характеризует самооценку собственных качеств человеком. Оскорбление изначально обладает особенностью, позволяющей установить негативность (отрицательный характер) обращения с конкретным лицом, законодательно закрепленным признаком – унижением потерпевшего.²

Разделяя мнение авторов Булатова Б.Б. и Сидоровой И.В., анализирующих особенности объективной стороны оскорбления, считаем, что для привлечения к ответственности за оскорбление необходимо два основных компонента объективной стороны – наличие субъективного и объективного критериев. При этом, субъективный критерий состоит в том, чтобы сам потерпевший воспринял имевшие место высказывания, жесты обращенные к нему как посягательство на его честь и достоинство, а объективный критерий выражается в общепринятом нарушении норм человеческой морали, с точки зрения социально-нравственных нормативов взаимоотношений между людьми в обществе.³

¹ Бучакова М.А., Дизер О.А. Защита чести и достоинства, деловой репутации сотрудников ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2017. № 3. С. 17.

² См.: Брагина А.Г. О толковании некоторых понятий в ст. 319 УК РФ // Российский следователь. 2006. № 2. С. 18 - 21.

³ См.: Булатов Б.Б., Сидорова И.В. Об объективной стороне оскорбления. Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 43 - 48.

Следует заметить, что при квалификации данный состав необходимо разграничивать с оскорблением, связанным с религиозными чувствами лица, за которое в настоящее время предусмотрена уголовная ответственность (ч.1 ст. 148 УК РФ). Хотя трудно не согласиться с позицией Коняхина В.П. и Бахметьева П.В., что такие деяния «не посягают на права конкретного лица и принадлежащие ему субъективные блага, а нарушают общественные отношения, связанные с общественным порядком, общественной нравственностью и уважительным и терпимым отношением к любым религиям, догмы которых не противоречат Конституции РФ (ст. ст. 7, 13, 14, 19, 21, 28, 29). В связи с чем, более правильным данную статью Уголовного кодекса РФ несколько конкретизировать, изменив название на «Публичное неуважение к религии», где объективной стороной станут не чувства верующих, а религия как таковая.¹

Внимание хотелось бы остановить на установленном порядке привлечения к административной ответственности за оскорбление. В соответствии со ст. 28.4. КоАП РФ постановление о возбуждении дела выносит прокурор, а рассматривать дело об оскорблении уполномочены судьи (ч. 1 ст. 23.1. КоАП РФ).

Довольно сложный процесс возбуждения дела прокурором, учитывая, что в большинстве своем оскорбления наносятся людьми, проживающими по соседству, родственниками, знакомыми (ч.1 ст. 5.61 КоАП РФ) в обычных условиях жизнедеятельности, считаем, не отвечающим требованиям соразмерности затраченных ресурсов, а также сужает возможности граждан по защите своих чести и достоинства.

Эффективность административной ответственности за оскорбление снижается, в том числе из-за ступенчатого порядка обращения потерпевшего за правовой защитой. На наш взгляд, необходимо наделить участковых уполномоченных полиции правом возбуждать производство по статье 5.61 КоАП РФ. Подобные предложения встречаются в научной литературе.

В пользу предложенного положения приведем исследование, проведенное Аратовой А.А., которое позволило выявить среди потерпевших от оскорбления некоторые группы риска лиц. Около половины потерпевших вне зависимости от способа оскорбления, использованного правонарушителем, в том числе – СМИ, интернет и т.п., приходились виновнику родственниками, соседями или коллегами по работе, то есть лицами, находящимися в постоянном общении. Взаимоотношения между указанными субъектами характеризуют нетерпимость и личная неприязнь, которые в значительной

¹ См.: Коняхин В.П., Бахметьев П.В. Ответственность за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих: доктринальный, законодательный и правоприменительный аспекты // Российский судья. 2017. № 10. С. 34 - 39.

степени предопределяют совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 5.61 КоАП РФ.¹

Поэтому, на наш взгляд, следует наделить участкового уполномоченного полиции, как основного субъекта профилактики правонарушений в рамках обслуживаемого административного участка юрисдикционными полномочиями по возбуждению дела об административном правонарушении за оскорбление. Во-первых, это облегчит порядок обращения в государственные органы для защиты гражданами нарушенных прав, т.к. участковый уполномоченный полиции находится в непосредственной близости к населению в опорных пунктах полиции, во-вторых, значительно снизит нагрузку на прокуроров, в-третьих, позволит аккумулировать информацию о лицах, проживающих на территории административного участка и привлеченных к административной ответственности за оскорбление, создаст возможность осуществлять с ними индивидуальную профилактическую.

Смирнова Валентина Михайловна,
преподаватель кафедры административного права и процесса
Нижегородской академии МВД России

СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ И РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Органам исполнительной власти в Российской Федерации предоставлены многогранные функции по регулированию всех отношений в обществе. Сфера административных правоотношений между государством и гражданами регулируется в том числе различного вида разрешительными и согласительными процедурами. Конкретика условий, при которых такое применение обоснованно и целесообразно, позволяет органам государственной власти в административном порядке поддерживать порядок и соблюдение законности в процессе реализации прав и свобод. В связи с этим несомненно большое значение уделено качеству нормотворчества института юридического согласия в административном праве. Получение соглашения либо разрешения как форм реализации юридического согласия при соблюдении установленных законом условий дают уверенность как отдельным гражданам, так и организациям, что их деятельность на территории государства легальна и правомерна.

Согласительная процедура в административном праве представляет собой на наш взгляд свободное разрешение возникшего спора сторонами,

¹ См.: Аратова А.А. Административная ответственность за оскорбление. Автореф...на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. М., 2013 г. С. 24.

иногда при содействии незаинтересованного в исходе дела лица. При совершении физическим лицом административного правонарушения появляются предпосылки для возникновения согласительных процедур при осуществлении производства по делу об административных правонарушениях между лицом, совершившим противоправное виновное деяние, с одной стороны, и властью, с другой стороны. Справедливо подмечено Алексеевым С.Н., что «для разрешения административно-правового конфликта требуется восстановление, компенсация или в иной форме защита нарушенных правонарушением благ, при этом субъект (физическое либо юридическое лицо), посягнувший на эти блага, может быть подвергнут соразмерному вине лишению».¹ Интересна в этой связи статья 28.6 КоАП РФ,² которая регулирует применение административного наказания без составления протокола. Процедура применения данной нормы представляет собой соглашение о процедуре привлечения к административной ответственности между государством и правонарушителем при соблюдении условий, прямо прописанных в законе. С одной стороны, лицо, совершившее административный проступок, в обязательном порядке должен быть привлечен к административной ответственности согласно санкции статьи, которая предусмотрена за данное правонарушение. Эта обязанность государства реализуется через процесс производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то должностными лицами. Из статьи 28.6 КоАП РФ следует, что у должностного лица есть возможность выбрать форму ведения дела: при возникновении прописанных в статье условий, уполномоченный субъект вправе не составлять протокол об административном правонарушении, как это требуется по общему правилу ведения производства, а сразу вынести постановление о назначении наказания. Следовательно, законодатель нормативно урегулировал возможность осуществления производства по делу об административном правонарушении в упрощенном порядке, то есть без составления протокола. С другой стороны, решение об упрощенном производстве реализуется через согласие правонарушителя и с событием административного правонарушения и с назначенным ему административным наказанием. В отсутствие у должностного лица, осуществляющего производство, такого согласия у последнего не имеется процессуальной возможности обойтись упрощенной формой производства. То есть вынести постановление о назначении наказания без составления протокола о факте нарушения будет недостаточным. Согласно требованиям той же статьи долж-

¹ Алексеев С.Н. Согласительные процедуры в разрешении конфликтов административно-правового характера // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017, № 2, с. 104–108

² «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // «Российская газета», № 256, 31.12.2001

ностное лицо в таком случае обязано составить протокол об административном правонарушении. Таким образом, решение о процедуре привлечения к ответственности, если оно будет достигнуто, принимают сами стороны (уполномоченный субъект и лицо, нарушившее определенные нормы КоАП РФ). Временной промежуток, затраченный на упрощенное производство, короткий по сравнению с ведением обычного производства, а значит само производство более эргономично и эффективно, а правонарушитель, даже при необходимости понести наказание за совершенное деяние, сэкономил свое время благодаря ведению такого производства на месте выявления без применения дополнительных мер обеспечения производства (доставления и административного задержания) и оформления минимального количества процессуальных документов. Редакция ст. 28.6 КоАП РФ, по сути, хотя и предполагает обязанность лица претерпевать лишения (в данном случае в необходимости участия в производстве и понести наказание), в то же время не исключает права выбора этим лицом самой формы ведения производства через согласие, в соответствии с которым в случае соблюдения должностным лицом условий, предусмотренных нормой, выносится постановление о назначении наказания по делу об административном правонарушении. Согласимся с позицией Алексеева С.Н. «что взаимные уступки при разрешении правового конфликта не предоставляют полную свободу воли субъекту, а ее ограничивают в некоторой части. В свою очередь, предоставленное благо, очевидно, должно стимулировать на активные положительные действия субъекта, направленные на достижение общественно полезных целей, решение задач производства по делам об административных правонарушениях».¹

Значительное место в работе государственных структур занимают разрешительные процедуры. В административном праве разрешения рассматриваются в многообразии их применения в различных сферах общественной жизни. Нормативными документами государство устанавливает и регулирует разрешения на определенные виды деятельности и предоставляет ряд прав и свобод. Разумеется под разрешением следует понимать властное признание прав физических (юридических) лиц на совершение определенных действий, которые контролируются органами исполнительной власти. Разрешение как форма юридического согласия встречается в виде лицензирования, регистрации прав, выделение квоты, разрешения на оплату, на использование информации, въезд и выезд на территорию России и за ее пределы, допуски к разным видам деятельности, разрешения на управление различными видами транспортных средств и т.д.

¹ Алексеев С.Н. Согласительные процедуры в разрешении конфликтов административно-правового характера // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017, № 2, с. 104–108

Изложенное является обоснованием позиции автора о необходимости создания правовых условий, при которых разрешение может быть предоставлено. Органы исполнительной власти, уполномоченные принимать решение о даче разрешения, должны соблюдать порядок получения разрешения, доводить его до сведения респондентов. Процедура получения разрешений должна быть прозрачна – прописаны сроки установления разрешения, порядок отказа от него, процедура обжалования и иные действия, направленные на реализацию прав субъектов. Разрешение играет определенную роль в механизме административно-правового регулирования и способно положительно воздействовать на правовую позицию субъектов правонарушения, для достижения целей административного наказания.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ¹ введен совершенно новый, альтернативный порядок по уплате административных штрафов за отдельные составы административных правонарушений в области безопасности дорожного движения. Частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ² правонарушителю дается разрешение на оплату штрафа с пятидесятипроцентной скидкой при условии, если правонарушитель оплатит его не позднее двадцатидневного срока со дня вынесения постановления о его наложении, если совершил правонарушение, предусмотренное в главе 12 КоАП РФ. Вышеуказанной статьей кодекса предусмотрен перечень статей для возможной оплаты штрафа со скидкой. Кроме этого, данный закон вносит изменения в часть 2 статьи 3.5 КоАП РФ,¹ согласно которой минимальный штраф при разрешении льготной оплаты за нарушения в области дорожного движения может быть двести пятьдесят рублей. Еще одним условием применения такого разрешения является установленный в законе срок, который не переносится и не приостанавливается. Разрешение государства, выраженное в нормативно-правовом акте, позволило оплачивать только половину от суммы штрафа, при соблюдении определенных правил: скидка распространяется только на правонарушения, указанные в перечне главы 12 КоАП РФ, но не на все, оплачиваться штраф должен только в определенный срок, если применяется отсрочка или рассрочка, штраф должен быть оплачен в полном объеме. Уполномоченные органы осуществляющие надзор за безопасностью дорожного движения обязаны контролировать процедуру льготной оплаты штрафов и недопущение случаев отказа от возможности такой оплаты. Тем самым подобная форма разрешительной процедуры в административном праве помогла государству уже сегодня увеличить собира-

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения» // «Российская газета» от 24 декабря 2014 г. № 293

² «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // «Российская газета», № 256, 31.12.2001

емость штрафов и простимулировало водителей, нарушивших ПДД, уплатить штраф в установленный законом срок. Если же нарушителю стало известно о штрафе после двадцати дней, в КоАП РФ в настоящее время не прописан порядок восстановления срока и не предусмотрено его продление даже при отсутствии вины лица в пропуске указанного срока. Оплата штрафа необходима в полном объеме. Постановлением Конституционного Суда от 04.12.2017 № 35-П¹ установлено признать часть 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ не соответствующей Конституции РФ в части исключения для водителей возможности восстановления льготного периода для оплаты штрафа с пятидесятипроцентной скидкой при неполучении копии постановления о назначении штрафа в установленные КоАП РФ сроки для льготной оплаты, при условии ее направления нарушителю по почте заказным письмом с уведомлением. Конституционный Суд РФ указал на необходимость внесения в действующее законодательство необходимые изменения. На наш взгляд, данное решение позволит на законодательном уровне сделать данную разрешительную процедуру более прозрачной и доступной. Но до настоящего времени изменений в КоАП РФ нет, а поэтому водители, получившие письмо со штрафом позже льготного периода со дня вынесения, могут лишь воспользоваться правом ходатайствовать о восстановлении срока для уплаты штрафа либо производить оплату полностью.

В современном обществе согласительные и разрешительные процедуры, реализуемые в административно-правовых отношениях, составляют основу функционирования исполнительной власти. Уже имеется достаточное нормативное регулирование данных форм юридического согласия, однако оно не до конца структурировано и систематизировано, что несомненно сказывается на качественных характеристиках административных отношений между государством и обществом. Разрешительные и согласительные процедуры являются одним из важнейших административных институтов российского правопорядка. С их помощью осуществляется контроль власти в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, безопасности дорожного движения, охрана прав и свобод человека и гражданина, регулирование границ дозволенного и недозволенного в правовом государстве.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2017 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017

Кодзокова Ляца Арсеньевна,
преподаватель кафедры организации правоохранительной
деятельности Северо-Кавказского
института повышения квалификации
(филиал) Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПО ПОВОДУ ОБОРОТА ОРУЖИЯ

Вопросы осуществления государственной функции и предоставления государственных услуг в сфере оборота оружия регламентированы приказами МВД до момента издания соответствующих приказов Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации. Также в совместном приказе МВД Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 18 августа 2017 № 652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан», закреплены полномочия полиции в сфере контроля за обеспечением гражданами условий хранения оружия.

Нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих по поводу оборота оружия, зависит от множества причин и условий, в первую очередь от того, в достаточном ли объеме отражены общественные интересы и принципы их развития в правовых нормах.

Исторические, культурные, национальные, социальные и политические особенности и вмешательства государства в правовое регулирование обращения оружия безусловно сыграли роль в развитии и формировании исследуемой сферы правоотношений.

Законодательство РФ регулирует порядок и условия применения оружия при осуществлении частной охранной деятельности.¹ Оно закрепляет обязанность частных охранников периодически проверяться на способность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия. Содержание и порядок периодических проверок определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности.

Нормы законодательства, связанные с обращением оружия полностью соответствуют Конституции РФ, они устанавливают механизм защиты от противоправного владения и потенциальной угрозы общественной безопасности, жизни и здоровью людей.

¹ См.: О частной и детективной охранной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 11.03.1992 г. № 2487-1. Ст. 18.

Определение оружия сформулировано в ФЗ РФ № 150-ФЗ: «оружие – устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов».¹ Приведенное определение, можно сказать, является общим для всех отношений, регулирующих обращение оружия. При этом, в нем закреплены термины, позволяющие не совсем верно трактовать суть данного понятия. Например, приспособлением для подачи сигналов могут быть различные световые, шумовые приспособления, и не обязательно, чтобы это был спортивный пистолет.

Считаем, что классификация не совсем полно и точно отражает все виды поражающих средств. Так, согласно ст. 3 Закона «Об оружии», вместе с видами гражданского оружия названы электрошоковые устройства и искровые разрядники, которые не обладают признаками, содержащимися в ст. 1 Закона «Об оружии» видов оружия. В связи с этим считаем необходимым объединить все эти устройства в отдельную группу.

Дискуссии ведутся по поводу того, какие средства следует относить к оружию. В частности, предметом споров служит включение в эту категорию травматических средств, особенно внешне не отличимых от боевых пистолетов и автоматов. Так газовые револьверы, пистолеты, нельзя отнести к оружию, а необходимо классифицировать на две группы: в гражданско-служебном исполнении – «специальные средства самообороны», а те, которые предназначены для силовых структур государства – боевыми химическими средствами борьбы с беспорядками.

Проблема ответственности за противоправные деяния, которые связаны с оборотом огнестрельного оружия, является наиболее актуальной. Вопрос состоит в том, что регистрируются далеко не все преступления, связанные с оружием. Зачастую не происходит возбуждения уголовных дел в таких случаях, как выдача оружия (не все граждане РФ добровольно выдают оружие); некоторые хранят на незаконных основаниях – без получения лицензии на него; идет свободная продажа оружия и так далее. В связи с этим необходимым усилить ответственность за данные нарушения; исключить продажу оружия несовершеннолетним и лицам, не имеющим на него права, т.е. осуществлять продажу только на основании необходимых документов.

Лицензионное законодательство предусматривает процедуру получения разрешения (лицензии) на осуществление всех производственных действий с гражданским оружием вне зависимости от особенностей его оборота. Для того, чтобы указанные действия производились в соответствии с законом, необходимо получить на них лицензию. Вместе с тем представляется возможным предоставить возможность осуществлять торговлю таким гражданским оружием как старинное антикварное оружие, его копии и реплики без необходимости получения лицензии. Условием этого должно являться приведение данного оружия в состояние, при котором из него нельзя

¹ Федеральный закон «Об оружии» от 13.12.1996 №150-ФЗ (ред. от 03.08.2018). Ст.1.

произвести выстрел. В противном случае оно должно реализовываться на общих основаниях.

Распространенным видом правонарушений являются случаи организации проведения стрельб (соревнований) из охотничьего владельческого оружия за пределами населенных пунктов вне специально отведенных мест (тиров, стрельбищ), как правило, в местах, где разрешена охота. В таких случаях к разовым участникам стрельб, использующим собственное оружие, могут применяться нормы ч. 2 или 3 ст. 20.13 КоАП РФ. Проблемным является решение вопроса об ответственности организаторов. Практическое решение подобной проблемы видится в том, что при отсутствии целей извлечения прибыли ответственность должна наступать по ст. 19.20 КоАП РФ, при наличии корыстных мотивов – по ст. 14.1 КоАП РФ.¹

Сложным является также вопрос об отнесении какого либо предмета к холодному оружию. На данный момент эксперты зачастую отказываются признавать холодным оружием самодельные предметы. Отнесение того или иного предмета к холодному оружию, основываясь только на критериях соответствия сертифицированным образцам, представляется недостаточным.

Достаточно остро стоит и проблема незаконного обращения пневматического, холодного и газового оружия как основания уголовной ответственности. Несмотря на высокую степень общественной опасности каждого из них, уголовная ответственность предусмотрена только для производства газового оружия. Требования к получению, хранению и использованию оружия могут и должны ужесточаться или ослабляться в зависимости от криминогенной обстановки. Для внесения изменений необходим мониторинг происшествий с оружием, изучение статистики уголовных преступлений и административных правонарушений в данной сфере.

Установление и доказывание фактов незаконного сбыта оружия является трудоемким процессом, поэтому и им не уделяется достаточного внимания.

Нерешенным является вопрос реализации изъятого у граждан, а также у наследников, умерших граждан оружия, когда они не дают согласие на это, и при этом не предпринимают действий по оформлению соответствующих разрешений. Примечательно, что ранее законодательство предусматривало ответственность за уклонение от реализации оружия теми гражданами, у которых органами внутренних дел аннулировано разрешение на их хранение. Закрепление таких мер в действующем КоАП РФ с санкцией в виде конфискации оружия в значительной мере способствовало бы уменьшению количества оружия, находящегося на хранении в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере оборота оружия.

¹См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001. № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018) . Ст.ст. 14.1, 20.13.

Козляков Александр Александрович,
преподаватель кафедры административной деятельности
Тверского филиала Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ДОСТАВЛЕНИЯ И ЗАДЕРЖАНИЯ СОТРУДНИКАМИ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ¹ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ² ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ НА ОХРАНЯЕМЫХ ОБЪЕКТАХ И МАРШРУТАХ ПАТРУЛИРОВАНИЯ

Главное функциональное предназначение мобильных нарядов ВО – оперативное реагирование на сигналы «тревога», поступающие из охраняемых объектов, участие в охране общественного порядка³ и обеспечение общественной безопасности⁴ в составе нарядов, задействованных в системе Единой дислокации.

Подразделения ВО вносят существенный вклад в стабилизацию оперативной обстановки, защищая не только имущество собственников, но и население от различных противоправных посягательств. Для оценки масштаба деятельности ГЗ ВО следует отметить, что эти наряды работают почти в полутора тысячах из 2386 городов России, в 25 городах они являются единственным нарядом из состава комплексных сил. Нарядами ВО охраняется 369 тысяч объектов и свыше миллиона квартир.⁵

Со второго полугодия 2016 года из системы МВД было выведено довольно значительное количество обученных, экипированных и наделённых соответствующими полномочиями сотрудников ВО, вносящих значительный вклад в ООП, главным образом, на улицах и других общественных местах. После вхождения подразделений ВО в состав ВНГ, эффективность их деятельности по ООП, на наш взгляд, была снижена, главным образом ввиду специфичности полномочий, направленных в основном на пресечение противоправных действий в отношении охраняемых объектов. Об этом говорит и неутешительная статистика количества пресечённых административных правонарушений нарядами, входящими в Единую дислокацию.

Обратившись к статьям 8 и 9 ФЗ «О войсках национальной гвардии», мы видим, что сотрудники, (в т.ч. и ОВО), вправе осуществлять доставку и задержание правонарушителей, но строго в определённых случаях. В

¹ Далее – «ВО»

² Далее – «ВНГ»

³ Далее – «ООП»

⁴ Далее – «ООБ»

⁵ Концепция развития вневедомственной охраны на период 2018 – 2021 годов и далее до 2025 года [Электронный ресурс] // URL:<http://rosgvard.ru/ru/page/index/konceptiya-razvitiya-vnevedomstvennoj-oxrany> (дата обращения 05.03.2017)

большинстве случаев данные полномочия в настоящее время не реализуются сотрудниками ВО, ввиду их ограничения Кодексом об административных правонарушениях РФ¹, на который ссылается вышеуказанный закон.

П. 2 статьи 27.2 Кодекса указывает, что доставление, т.е. принудительное препровождение правонарушителя в служебное помещение полиции, осуществляется сотрудниками ВНГ исключительно в случаях, когда охраняемому объекту причинён ущерб либо совершено проникновение в охраняемую зону. Здесь мы имеем чёткую регламентацию и исчерпывающий перечень случаев, когда сотрудники ВО могут воспользоваться предоставленными им полномочиями и осуществить доставление. Из практики мы знаем, что в общественных местах, по которым проходит большинство маршрутов патрулирования ВО, чаще всего совершаются правонарушения, указанные в главе 20 Кодекса, связанные с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность, которые не входят в компетенцию ВО. Пункт 3 рассматриваемой выше статьи даёт право доставления в полицию правонарушителей по интересующей нас главе 20 Кодекса исключительно военнослужащими ВНГ. Сотрудники же ВО, к сожалению, такими полномочиями не наделены. Как мы видим, доставлять виновных лиц за правонарушения, не относящиеся к компетенции сотрудников ВО, закон не допускает.

Отсюда возникает ещё одна проблема, связанная со справедливыми претензиями граждан, когда сотрудники ВО, имеющие форменное обмундирование и атрибуты полиции, не в состоянии применить к нарушителю весь спектр административного воздействия, и, ввиду недостаточности полномочий, вынуждены вызывать на место происшествия наряд ОВД.

К примеру, если на охраняемом объекте правонарушитель совершил мелкое хулиганство и причинил какой – либо ущерб (разбил стекло, сломал инвентарь...), то сотрудники ВО вправе доставить правонарушителя в полицию, применить другие необходимые меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. При тех же обстоятельствах, если правонарушитель не причинил ущерба охраняемому объекту, то сотрудник ВО такую меру обеспечения, как доставление, применить не может.

Из вышеуказанного следует, что даже на охраняемом объекте при выявлении правонарушения, не повлекшего причинения ущерба, применить к нарушителю необходимые меры обеспечения сотрудники ВО не вправе.

Говоря об административном задержании, необходимо обратиться к п. 2 ч.1 статьи 27.3 Кодекса. Мы видим, что указанная мера обеспечения применяется сотрудниками ВО также исключительно при выявлении противоправных действий, которые привели к причинению ущерба охраняемым объектам, посягательству на объекты, либо проникновению в охраняемую зону. Важно отметить, что доставление и административное задержание могут применять лишь уполномоченные на то должностные лица.

¹ Далее – «Кодекс»

Часть 2 рассматриваемой статьи отсылает нас к Приказу Росгвардии от 06.10.2016 № 286 «О полномочиях должностных лиц ВНГ по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию». Обратившись к этому документу, мы видим, что сотрудники ВО наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, а, следовательно и осуществлению административного задержания исключительно по 18 статьям Кодекса, из которых часто используемыми на практике являются лишь статьи 19.3 и 20.13. Как мы видим, из Перечня выпали наиболее распространённые правонарушения, ежедневно происходящие в любом городе или ином населённом пункте.

Так, к правонарушителю, совершившему, скажем, мелкое хулиганство, сотрудники ВО применить указанные меры обеспечения не уполномочены.

На основании изложенного, приходим к выводу, что сотрудники ВО, пресекая наиболее распространённые правонарушения, выявляемые при несении службы, не могут осуществить доставку и административное задержание. Отсюда возникают проблемы при ООП, когда наряд ВО, выявляя правонарушение, предусмотренное, главой 20 Кодекса, имеет право лишь потребовать прекращения правонарушения либо пресечь его без применения рассматриваемых мер обеспечения. Из наработанной практики мы видим, что далее наряд ВО докладывает дежурному о выявленном и пресечённом правонарушении и просит направить на место наряд полиции ОВД. Как правило, прибывает наряд ППСП либо другой наряд ОВД, которому и передаётся по рапорту правонарушитель для доставления его в отдел полиции. В результате, после пресечения правонарушения, наряду ВО приходится ждать некоторое время прибытия наряда ОВД.

Проведённым анкетированием сотрудников вневедомственной охраны установлено, что, в зависимости от района обслуживания и дислокации постов, наряд территориального ОВД прибывает для доставления нарушителя в отдел полиции от 10 до 30 минут, при этом применить меры обеспечения, к примеру, личный досмотр, досмотр вещей, сотрудники ВО не вправе. В то же время, чаще всего наряд ППСП, для доставления правонарушителя в полицию, снимается с маршрута патрулирования, оставляя не прикрытыми охраняемые территории и общественные места, а у наряда ВО, в случае получения в это время сигнала «тревога», возникают проблемы, связанные с передачей правонарушителя ещё не прибывшему наряду ОВД.

Таким образом, в целях выполнения одной из задач ВО – ООП, ООБ, для повышения эффективности выполнения должностных обязанностей сотрудниками ОВД и Росгвардии, безусловного предоставления возможности использования нарядами ВО рассматриваемых мер обеспечения, представляется целесообразным:

1. Внести изменения в п. 3 части 1 статьи 27.2 Кодекса «Доставление», наделив соответствующими полномочиями по доставлению в служебные

помещения полиции граждан, совершивших правонарушения на охраняемых объектах и маршрутах патрулирования наравне с военнослужащими и сотрудников ВНГ, имеющих специальное звание «полиции».

2. Внести дополнения в приказ Росгвардии от 06.10.2016 № 286, наделив полномочиями должностных лиц ВО по составлению дополнительно протоколов по статьям 20.1 – 20.3, 20.17, 20.20 – 20.22 Кодекса.

Лукичев Юрий Валериевич,
преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета МВД России

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НАРЯДАМИ КОМПЛЕКСНЫХ СИЛ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ

В условиях продолжающейся адаптации сил и средств Министерства внутренних дел Российской Федерации¹ к надлежащему выполнению служебных задач после структурных и функциональных изменений, связанных с реформой органов внутренних дел 2011 года и созданием Федеральной службы войск национальной гвардии² в 2016 году, актуальной проблемой остается выработка управленческих решений, направленных на повышение эффективности управления нарядами, входящими в состав комплексных сил обеспечения правопорядка в общественных местах. Сложность решения данной проблемы обусловлена рядом факторов, из которых наиболее существенными являются: принадлежность сил и средств обеспечения правопорядка в общественных местах различным государственным структурам (МВД и ФСВНГ); жесткое, но недостаточно оправданное нормативное регулирование управленческих процедур (в частности: контроля за несением службы нарядами, учета и оценки результатов их деятельности). На практике исполнение некоторых действий по управлению нарядами комплексных сил, несущих службу по охране правопорядка, влечет затраты времени и усилий, сопоставимые с затратами на противодействие правонарушениям. Примером может служить требование статьи 115 Устава патрульно-постовой службы полиции³ о проведении проверок несения службы каждого наряда не менее одного раза в течение двух часов, причем требования к самой процедуре проверки (выяснение знания сотрудниками оперативной об-

¹ Далее - МВД

² Далее - ФСВНГ

³ Утвержден приказом МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции». Далее – Устав ППСП.

становки на маршруте патрулирования, дислокации постов и границ маршрутов ближайших нарядов, способов связи с ними, своих прав и обязанностей, количества совершенных на маршруте патрулирования преступлений и административных правонарушений, правильности ведения служебной документации и т.д.) дают основания полагать, что каждая проверка несения службы нарядом в соответствии с рассматриваемым положением Устава ППСП должна занимать около 8 – 12 процентов рабочего времени наряда (10 – 15 минут каждые два часа). Особое сомнение в обоснованности вызывает требование столь частой проверки знания сотрудниками полиции своих прав и обязанностей. Проверки несения службы другими видами нарядов комплексных сил (ДПС ГИБДД, вневедомственной охраны ФСВНГ) организуются подобным образом. Приведенный пример, по нашему мнению, указывает на необходимость выработки в данном направлении современных эффективных управленческих механизмов с меньшими затратами времени и сил.

Согласно Наставления об организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах¹ управление нарядами включает в себя семь основных направлений деятельности, а именно:

1. Сбор, обобщение и анализ информации об оперативной обстановке, разработку и принятие решения по организации деятельности комплексных сил;
2. Подготовку к несению службы и инструктаж нарядов комплексных сил.
3. Организацию взаимодействия, маневр;
4. Обеспечение постоянной и устойчивой связи между нарядами комплексных сил, должностными лицами, осуществляющими управление;
5. Контроль за несением службы нарядами комплексных сил;
6. Учет и оценку результатов деятельности нарядов;
7. Материально-техническое и иное обеспечение деятельности нарядов.

Вне всякого сомнения, для эффективного управления нарядами следует соблюдать принципиальные требования, в том числе непрерывность и гибкость, наличие обратной связи, централизацию и децентрализацию управления. Непрерывность и гибкость управления должна осуществляться за счет сочетания сбора и анализа оперативной обстановки на обслуживаемой территории, разработки и принятия решения по организации деятельности комплексных сил, организации взаимодействия и маневра нарядов, учета и оценки результатов их деятельности. Важно отметить, что данная

¹ Утверждено Приказом МВД России от 05.10.2013 № 825дсп «О совершенствовании организации комплексного использования сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах». Далее – «Наставление»

деятельность организуется с различной периодичностью: ежедневно, ежемесячно и ежеквартально. В зависимости от периода, ответственность за учет и оценку результатов работы нарядов возлагается на различных должностных лиц: за дежурные сутки – на командный состав строевых подразделений; за месяц – на заместителей начальников полиции по ООП территориальных органов МВД России на районном уровне, командиров строевых подразделений; за квартал, полугодие, год – на начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, начальников полиции, их заместителей по ООП. При этом ежедневное решение по организации деятельности комплексных сил на последующие сутки принимается должностными лицами, учитывающими и оценивающими деятельность нарядов ежеквартально, либо (в случае принятия решения заместителем начальника полиции по ООП) ежемесячно. Данная ситуация, по нашему мнению, негативно влияет на исполнение принципа гибкости и непрерывности управления, поскольку более эффективным является принятие решений по организации деятельности нарядов должностными лицами, владеющими актуальной, ежедневной информацией о результатах деятельности нарядов комплексных сил обеспечения правопорядка. То есть целесообразным представляется возложение на заместителя начальника полиции по ООП территориального органа МВД России обязанности по ежесуточному учету и оценке деятельности нарядов на основании сведений, предоставляемых командирами строевых подразделений, с последующим использованием полученных данных при принятии решения на последующие сутки, а также о необходимости внесения изменений в расстановку нарядов в ходе текущих суток.

Реализация принципа обратной связи в наибольшей степени заключается в обеспечении устойчивой связи между нарядами, дежурной частью территориального органа МВД России на районном уровне и иными должностными лицами, участвующими в управлении нарядами, а также в организации и осуществлении контроля за несением службы нарядами. Помимо ранее приведенной в качестве примера проблемы избыточных проверок несения службы, видятся важными и другие. В частности, взаимодействие между нарядами и осуществление маневра усложнены организацией связи каждой службы в своем частотном радиодиапазоне. Изменение нормативно-правовой базы деятельности подразделений вневедомственной охраны привело к сужению их административно-юрисдикционных полномочий по сравнению с полномочиями сотрудников полиции, что также усложняет логику нарядов при пресечении административных правонарушений.

Резюмируя изложенное, следует сделать следующие выводы:

1. В целях повышения эффективности управления нарядами комплексных сил целесообразным является пересмотр полномочий должностных лиц МВД России и ФСВНГ, это управление осуществляющих. При этом надлежит преследовать цель углубления взаимодействия и повышения

оперативной информированности указанных должностных лиц о результатах деятельности нарядов и состоянии оперативной обстановки;

2. В соответствии с принципом использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем¹ необходимо разрабатывать и широко внедрять современные технические способы контроля за местонахождением и несением службы нарядами комплексных сил в целях сокращения затрат сил и времени на осуществление гласных проверок несения службы нарядами комплексных сил;

3. При разработке межведомственных (МВД и ФСВНГ) и ведомственных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах, особое внимание следует уделять вопросам обеспечения устойчивой связи, включая технические аспекты.

В заключение следует отметить, что поиск решений, направленных на актуализацию и повышение эффективности управленческих алгоритмов в отношении нарядов, несущих службу по охране правопорядка на улицах и в иных общественных местах в современных условиях является важной задачей исследователей и должностных лиц МВД и ФСВНГ России.

Ольм Михаил Юрьевич,
адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России

КАЗАЧЕСТВО КАК СУБЪЕКТ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

С каждым годом уверенного развития и становления в Российской Федерации гражданского общества гражданам в больших объёмах предоставляется важное право – участвовать в функционировании государства в форме охраны общественного порядка. Общественность, гражданские институты являются ресурсом, позволяющим обеспечить последовательное и заинтересованное противодействие организованной преступности и коррупции, терроризму и экстремизму, незаконной миграции. С активизацией деятельности общественных объединений в сфере правопорядка связывается решение задач укрепления духовно-нравственных ценностей и правовой культуры, создания атмосферы непримиримости граждан к преступности, нарушению их законных прав и свобод. Неизменно и на постоянной основе эти задачи возлагаются на полицию, которая является ключевым элементом в системе охраны общественного порядка.

¹ Ст. 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»

Следует отметить, что руководством МВД России в последние годы предпринимались активные усилия по переводу взаимодействия с общественными объединениями из области диалога в область выработки, принятия и реализации конкретных решений по укреплению правопорядка и общественной безопасности на федеральном, региональном и местном уровнях организации государственной власти. В настоящее время существует и развивается много эффективных организационно-правовых форм совместной деятельности органов внутренних дел и граждан по охране общественного порядка: добровольные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе с привлечением активной молодежи.

Важнейшей составляющей указанного взаимодействия является координация деятельности таких субъектов охраны общественного порядка, как полиция и казачество. Полиция выполняет целый ряд обязанностей по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности, противодействию правонарушениям и преступлениям. При этом органы внутренних дел осуществляют свою деятельность через призму постоянного соприкосновения с общественными институтами, в том числе казачеством, проживающими на обслуживаемой территории. Такой правовой контакт не является разовым и случайным. Деятельность полиции в зоне обслуживания носит непрерывный характер и осуществляется в рамках повседневной деятельности. Логичной представляется работа по обеспечению правопорядка на обслуживаемой территории путем качественного нормативного взаимодействия полиции и казачества, но на сегодняшний день не существует разработанной общей концепции организации указанного взаимодействия, отсутствует четкая регламентация порядка осуществления взаимодействия. Так, А.Н. Герасименко говорит о необходимости совершенствования единой информационной базы по объединениям казачества, включающей их характеристики, сферу интересов, уровень жизнеспособности, степень представления интересов социальных групп, позволяющих определить социальное значение проводимых работ¹. Вместе с тем стоит отметить нарастание интереса средств массовой информации к вопросам совместной работы казачества и полиции.

Специфика деятельности полицейского предполагает постоянное взаимодействие с гражданами, проживающими на обслуживаемой территории, что проистекает из сущности самой деятельности полиции. Такое взаимодействие имеет неоднородную структуру с множеством направлений и проявлений. Одним из направлений является организация взаимодействия с институтом общественных формирований, в первую очередь – с казачеством.

¹ Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка. Автореферат дисс. к.ю.н., 12.00.11, 2015, стр. 32.

Под общественным формированием (объединением) принято понимать добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.¹ Общественные объединения, в том числе казачество, создаются для реализации общих целей без их коммерческого выражения. Отсутствие коммерции в качестве целей общественных объединений подчеркивает, сущность и правовую природу данного института общества. Существенное нормативное регулирование деятельности общественных объединений выполняется посредством действия Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Предметом регулирования данного Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, создание, деятельность, реорганизацию и (или) ликвидацию общественных объединений. В статье 17 данного Федерального закона указывается порядок выстраивания взаимоотношений государства и общественных формирований, в том числе казачества, заключающийся в запрете вмешательства в деятельность друг друга с одной стороны, и взаимодействие друг с другом с другой и данная форма применима и к институту взаимодействия полиции и казачества. Помимо указанных нормативных правовых актов, которые носят общее и фундаментальное значение, правовую основу деятельности общественных объединений в целом и казачества в частности составляют также иные законы, носящие профильную ориентацию. В первую очередь это Федеральный закон Российской Федерации «О государственной службе российского казачества» от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ².

Правовая основа деятельности казачества по охране общественного порядка, помимо уже перечисленных нормативных правовых актов, включает в себя Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»³, в статье 10 которого указано, что полиция в своей деятельности взаимодействует, в том числе, и с общественными объединениями. Помимо федерального законодательства, правовую основу составляют также некоторые нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», утвердившим «Наставление по организации работы участковых уполномоченных полиции»⁴, взаимодей-

¹ Ст. 5 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 02.06.2016) // «Российская газета», № 100, 25.05.1995.

² Российская газета от 8 декабря 2005 г.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // «Российская газета», № 25, 08.02.2011.

⁴ Приказ МВД от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета - Федеральный выпуск № 6041 (65).

ствие участковых уполномоченных полиции с общественными объединениями, в том числе и правоохранительной направленности, возведено в ранг одного из основополагающих принципов работы данных должностных лиц. Так, в соответствии с пунктом 7 Наставления, участковый уполномоченный полиции при несении службы осуществляет взаимодействие общественными объединениями и гражданами.

Аспекты, дающие основание полагать, что казачество – важный элемент охраны общественного порядка определены как объективными, так и субъективными обстоятельствами. В качестве оснований в данном случае можно назвать:

1. Позиция законодателя по данному вопросу. Абсолютно все нормативные правовые акты, регулирующие деятельность полиции и отдельных ее подразделений, указывают на необходимость организации взаимодействия полиции и казачества. Организовать взаимодействие с казачеством — это служебная обязанность полиции, что в какой-то мере может служить основанием к возникновению данного института;

2. Объективная необходимость. Казаки оказывают реальную практическую помощь полиции в осуществлении своей служебной деятельности и достижении положительных результатов по ее итогам. В процессе функционирования исследуемого института взаимодействия казачество предоставляет большой объем информации, необходимый для осуществления полиции своих функций. Помимо этого казачество выделяет определенное количество казаков для оказания помощи в охране общественного порядка;

3. Сущность института казачества. Казачество, в силу сущности данного института и специфики его функционирования, представляет собой наиболее приближенную к правоохранительным органам группу лиц.

Таким образом, можно сделать вывод об институте казачества как о своеобразном проводнике, через который возможно эффективное взаимодействие правоохранительных органов и населения.

Пикина Елена Александровна,
адъюнкт кафедры административной деятельности ОВД
Санкт-Петербургского университета
МВД России

ПРАВА ДЕЖУРНОГО ДЕЖУРНОЙ ЧАСТИ ГИБДД МВД РОССИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ

К непосредственной деятельности по управлению силами и средствами дежурной части строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России относится наличие специальных прав старшего дежурной смены строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, поскольку он является старшим оперативным начальником по отношению к нарядам ДПС данного органа. В связи с этим он имеет право осуществлять управление силами и средствами дежурной части строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, отдавать обязательные к исполнению распоряжения дежурным подразделениям, служебным нарядам.

В случае отсутствия руководителей строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России старший дежурной смены имеет право:

- отдавать обязательные для выполнения указания нарядам ДПС, задействованным по плану комплексного использования сил и средств (единая дислокация), дежурным частям подчиненных органов и подразделений ГИБДД МВД России, запрашивать от них сведения об имеющихся силах и средствах ДПС, о принимаемых мерах по раскрытию дорожно-транспортных преступлений по «горячим следам» (в дежурные сутки) и иную необходимую информацию;

- контролировать выполнение задач служебными нарядами ДПС. При резком осложнении оперативной обстановки или возникновении особых условий производить временные изменения в расстановке сил и средств с последующим докладом начальнику строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России;

- привлекать при необходимости для организации охраны места ДТП, преследования и задержания преступников по «горячим следам» (в дежурные сутки) любые задействованные для обеспечения безопасности дорожного движения наряды ДПС ГИБДД МВД России;

- вводить в отсутствие начальника строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России самостоятельно, с последующим ему докладом, специальные сигналы оповещения по плану действий в особых условиях;

– запрашивать сведения об изменении оперативной обстановки от аварийных, спасательных, санитарно-эпидемиологических, метеорологических служб, диспетчерских служб транспортных формирований, инкассации, скорой медицинской помощи и иных служб;

– получать от руководителя следственно-оперативной группы территориального органа внутренних дел информацию о результатах работы на месте ДТП;

– вводить и применять, в зависимости от типа дорожно-транспортного преступления, соответствующие специальные планы и варианты блокирования;

– участвовать в информационном обмене, содержащем сведения, отнесенные к государственной и служебной тайне, между территориальными органами МВД России, иными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;

– направлять в необходимых случаях от строевого подразделения дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции заявки на получение автомото-транспортных средств для реализации оперативно-служебных задач;

– требовать от личного состава строевого подразделения ДПС Госавтоинспекции поддержания регламентированного порядка в кабинетах и местах общего пользования, служебной дисциплины, соблюдения формы одежды, правил пожарной безопасности;

– при изменении оперативной обстановки обращаться в дежурную часть стоящего выше подразделения Госавтоинспекции, органа внутренних дел и дежурные части сопредельных строевых подразделений ДПС Госавтоинспекции, органов внутренних дел, Росгвардии для получения неотложной помощи силами и средствами, а также необходимой информации;

– ходатайствовать о поощрении сотрудников строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, членов общественных объединений и граждан, отличившихся в обеспечении безопасности дорожного движения, а по фактам недобросовестного отношения к службе сотрудников строевого подразделения ДПС Госавтоинспекции – о привлечении их к дисциплинарной ответственности¹.

Старший дежурной смены дежурной части Управления ГИБДД ГУ МВД, УМВД России по региону Российской Федерации кроме названных выше мер возможного поведения имеет право:

– отдавать необходимые и непереносимые для реализации приказы дежурным частям нижестоящих подразделений Госавтоинспекции, а также по

¹ Подробнее см.: Организация деятельности дежурных частей органов внутренних дел. – Учебник. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 63.

установке начальства требовать проведение служебных проверок по обстоятельствам нарушений сотрудниками ДПС Госавтоинспекции действующих законов и подзаконных нормативно-правовых актов;

– осуществлять при резком осложнении оперативной обстановки посредством нижестоящих подчиненных подразделений Госавтоинспекции маневр силами и средствами ДПС с последующим докладом руководителю.

Осуществление специальных прав оперативным дежурным по строевому подразделению ДПС Госавтоинспекции (старшего дежурной смены) обеспечена правами его должностного положения, в частности, правом, в отсутствие руководителей строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, руководить и контролировать деятельность служебных нарядов ДПС, несущих службу на обслуживаемой строевым подразделением дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России территории.

Необходимая работа по раскрытию дорожно-транспортного преступления, совершенного в течение небольшого отрезка времени от момента заявления гражданина о его совершении, так называемое, раскрытие по «горячим следам», может наиболее полно дать представление о специальных правах оперативного дежурного, их реализации и порядке их исполнения. Оперативный дежурный строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, наделенный специальным правом давать обязательные к исполнению указания служебным нарядам ДПС на территории, а, при необходимости, любым задействованным на территории нарядам, являющимся частью сил по охране общественного порядка, способен организовать эффективную работу по раскрытию совершенного дорожно-транспортного преступления. Отдавая указания, маневрируя силами и средствами, получая от нарядов информацию, внося изменения в их расстановку и задачи, оперативный дежурный строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России постоянно находится в режиме процесса анализа и оценки информации об оперативной обстановке, в рассматриваемом примере – о ходе работы по раскрытию дорожно-транспортного преступления по «горячим следам» (в течение дежурных суток)¹.

Право специального характера позволяет оперативному дежурному строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, в пределах своей компетенции и в рамках решаемых задач, получать и использовать, в целях повышения эффективности работы по раскрытию преступлений, различные виды информации, поддерживать связь с руководителями территориального органа и дежурными частями различных уровней, в зависимости от оперативно-служебной необходимости при решении возникших задач и выполнения функциональных обязанностей.

¹ Административная деятельность полиции. – Курс лекций. – 2-е издание, исправленное и дополненное / Под. ред. В.А. Кудина. – СПб, 2017. – С. 187.

Дополнительно можно рассматривать такое специальное право оперативного дежурного строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, как право требовать от личного состава поддержания установленного порядка в служебных кабинетах и местах общего пользования, дисциплины, соблюдения формы одежды, правил пожарной безопасности. Реализация этого права не зависит от наличия функциональной подчиненности сотрудников дежурному.

Озвученные специальные права оперативного дежурного дежурной части территориального органа МВД России, а также вопрос реализации им отдельных из указанных прав, позволяют сделать вывод о том, что наличие прав, в общем, является неотъемлемым элементом выполнения возложенных на оперативного дежурного строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России функциональных обязанностей в целях обеспечения эффективной деятельности самой дежурной части как части строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России. Разделение прав на общие и специальные позволяют четко обозначить полномочия оперативного дежурного строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России как сотрудника полиции в целом и как должностного лица конкретного строевого подразделения. Применяя, в зависимости от характера выполняемых задач, тот или иной вид прав, оперативный дежурный строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России имеет основания и возможность реализовывать свои полномочия, например, в сфере административного воздействия на граждан при возникновении необходимости применения такого воздействия, либо, в пределах своей компетенции, в качестве реализации управленческих функций, выполнять такие действия, как организация и контроль за деятельностью нарядов дежурной смены строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России, служебных нарядов ДПС на территории обслуживания, маневр силами и средствами, требовать от личного состава поддержания установленных в строевом подразделении дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России порядка и дисциплины, таким образом, частично охватывая выполнение внешних и внутренних функций строевого подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России.

Вербицкий Александр Викторович,
заместитель начальника отдела технического надзора
и регистрационно-экзаменационной работы
УГИБДД ГУ МВД России по Краснодарскому краю
подполковник полиции

ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Проблема классификации административно-правовых санкций всегда оставалась актуальной, так как именно видовая их систематизация позволяет решать комплекс задач научного, правотворческого и правоприменительного характера. При этом широкое распространение проблемы классификации правовых санкций получили в работах по теории права. Не оставляли ее без внимания и ученые-административисты. Наиболее известную и устоявшуюся в административно-правовой доктрине является классификация административно-правовых санкций предложенная А.П. Кореневым. Он основывает свою классификацию на критериях, предложенных О.Э. Лейстом, а именно на: целях и характере мер воздействия, степени определенности, способе построения и формулирования¹. Эти критерии позволили ему предложить следующие виды административно-правовых санкций: по цели и характеру мер воздействия – на санкции пресечения, восстановительные, карательные, карательно-восстановительные (восстановительно-карательные); по построению – простые и сложные; по степени определенности – абсолютно определенные и относительно определенные; по способу формулирования – непосредственные и ссылочные². Далее А.П. Коренев справедливо отмечает, что классификация административно-правовых санкций может быть осуществлена и по другим основаниям. Так, И.И. Веремеенко предлагает классифицировать административно-правовые санкции по критерию способа охраны правопорядка, как основного критерия такой классификации. По указанному критерию автор предлагает выделить три самостоятельные и основные группы административно-правовых санкций: «карательные, правовосстановительные санкции и санкции, обеспечивающие реальное исполнение невыполненной правовой обязанности»³. Далее приведенный автор пишет: «Кроме невозможного нарушения юридической обязанности, за которое следует санкция-кара, и восстанови-

¹ См.: Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 56 – 58.

² См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 31 – 33.

³ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 7.

мого нарушения юридической обязанности, за которое следует санкция-восстановление, имеется также особая форма нарушения юридической обязанности – неисполнение последней. При этом подобная обязанность по своей природе такова, что неисполнение ее в настоящее время не исключает ее же реального исполнения в будущем. Это обстоятельство и определяет наличие в советском праве особой разновидности санкций – санкций «реального исполнения»¹. С предложенной классификаций необходимо согласиться, так как представленные виды административно-правовых санкций реально отражены в действующем административно-юрисдикционном законодательстве. Вместе с тем развитие современного административного законодательства позволяет дополнить и уточнить предложенную классификацию, отражающую современное состояние отечественного административно-юрисдикционного законодательства.

В настоящее время, предложенная классификация по степени определенности на абсолютно определенные и относительно определенные административно-правовые санкции, не учитывает появившиеся *относительно неопределенных санкций*. Например, ст. 15.14 КоАП РФ содержит санкцию, применяемую к юридическому лицу, и выражающуюся во взыскании от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, использованных не по целевому назначению; ч. 1 ст. 16.1 КоАП РФ – на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до трехкратного размера стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения и т.п. Нам представляется, что *относительно неопределенная административно-правовая санкция* представляет собой вид сложной альтернативной или кумулятивной санкции, размер которой зависит от содержания противоправного деяния (действия или бездействия), выраженного в диспозиции административно-правовой нормы.

И.И. Веремеенко, предлагая в качестве критерия выделения видов административно-правовых санкций, санкции, обеспечивающие реальное исполнение невыполненной правовой обязанности², предложил весьма интересную систему санкций данной группы: санкции-восстановления и санкции реального исполнения. Данные виды административно-правовых санкций следует дополнить *санкциями-предупреждения, санкциями-пресечения и санкциями-обеспечения реализации административной ответственности*. Эти административно-правовые санкции находят свое нормативное закрепление в законодательных актах, предусматривающих меры административного предупреждения, административного пресечения и административного обеспечения производства по делам об административных пра-

¹ Указ. соч. С. 8.

² Там же. С. 7.

вонарушениях, как мер административного принуждения не связанные с реализацией административной или служебно-дисциплинарной ответственностью. *Санкция-предупреждение* представляет такой вид негативного последствия, которое выражается в ограничении субъективного права лица с целью предупреждения противоправного поведения в будущем. Например, субъекты транспортной инфраструктуры в соответствии со ст. 12.2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (с изм. и доп.) «О транспортной безопасности»¹ наделяются правом осуществлять досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности; ст. 327, 328, 329 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза² предоставляют право должностным лицам таможенных органов осуществлять таможенный осмотр, таможенный досмотр товаров, в том числе транспортных средств и багажа физических лиц, и личный досмотр физических лиц. *Санкция-пресечение* представляет собой негативное последствие, наступающее для лица и выражающееся в ограничении субъективного права лица с целью прекращения противоправных действий данного лица. Например, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О полиции»³ сотрудники полиции в целях пресечения противоправной деятельности и по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 14 приведенного закона, подвергают указанных лиц задержанию; в целях пресечения противоправных действий лица ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О полиции» сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы). *Санкция-обеспечение* представляет собой негативное последствие, выражающееся в ограничении субъективного права лица с целью обеспечения производства по делу об административном правонарушении или по делу о служебно-дисциплинарном проступке. Например, административно-правовые санкции, содержащиеся в гл. 27 КоАП РФ, доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); кратковременное ограничение свободы (ст. 27.3 КоАП РФ) и т.п.

Вопросы особенностей административно-правовых санкций были предметом исследования многих ученых-административистов. В обобщенном виде такие особенности можно охарактеризовать следующим образом:

1) административно-правовые санкции устанавливаются законодателем для охраны не только административно-правовых, но и некоторых иных

¹ Собрание законодательства РФ, 2007. № 7. Ст. 837.

² Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. // URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения 12.08.2017 г.).

³ Собрание законодательства РФ, 2011. № 7. Ст. 900.

трудовых, земельных, колхозных и других правоотношений и в этом смысле они имеют универсальный характер¹;

2) административно-правовые санкции не всегда являются элементами административно-правовой нормы²;

3) административно-правовая санкция может обеспечивать реализацию несколько административно-правовых норм³;

4) ни один из административно-правовых актов не содержит исчерпывающий перечень видов административно-правовых санкций⁴;

5) отношения, регулируемые нормами административного права, складываются в различных областях управленческой деятельности, что предполагает многообразие видов административно-правовых санкций⁵;

6) отдельные административно-правовые санкции в своем содержании характеризуются непосредственным принудительным исполнением неисполненной юридической обязанности⁶;

7) в отличие от уголовно-правовых и гражданско-правовых санкций, административно-правовые санкции преимущественно применяются для

¹ См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 8; Юсупов В.А. Теория административного права // В.А. Юсупов Труды по административному праву. В 3-х томах. Т.1. М.: ЕААН, 2011. С. 714.

² См.: Юсупов В.А. Теория административного права // В.А. Юсупов Труды по административному праву. В 3-х томах. Т.1. М.: ЕААН, 2011. С. 714; Конин Н.М. Российское административное право (общая часть): курс лекций. Краснодар, 2001. С. 54; Юсупов А.В. Российское административное право: курс лекций. Волгоград: ВИЭСП, 2006. С. 50; Государственное управление и административное право / Ред. Кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978. С. 99; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 26; Жеребцов А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций, 2013. № 4. С. 29 – 30.

³ См.: Юсупов В.А. Теория административного права // В.А. Юсупов Труды по административному праву. В 3-х томах. Т.1. М.: ЕААН, 2011. С. 717.

⁴ См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 33; Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 8; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 26; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. С. 124; Государственное управление и административное право / Ред. Кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978. С. 98.

⁵ См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 33, 35; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 27; Юсупов А.В. Российское административное право: курс лекций. Волгоград: ВИЭСП, 2006. С. 50; Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 8; Жеребцов А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления // Философия социальных коммуникаций, 2013. № 4. С. 30 – 31.

⁶ См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 8.

«охраны правопорядка с помощью и «кары», и «восстановления», и «реального исполнения», т. е. имеют различное содержание»¹;

8) административно-правовые санкции по своему характеру и содержанию обладают предупредительным свойством²;

9) административно-правовые санкции применяют широкий круг органов и должностных лиц исполнительной власти, иных субъектов, наделенных функциями исполнительной власти³;

10) административно-правовые санкции могут применяться в упрощенном порядке⁴;

11) административно-правовые санкции отличаются от уголовно-правовых санкций последствиями их применения, которое не влечет для нарушителя особого правового положения – судимости⁵;

12) административно-правовая санкция является формой выражения административного наказания⁶;

13) административно-правовая санкция присуща как административно-правовым нормам, так и актам их применения⁷.

Приведенную многообразную систему особенностей административно-правовых санкций вполне можно признать достаточно убедительной и всесторонней, отражающей специфику правовых санкций, имеющих место в процессе современного административно-правового регулирования и

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юрист, 1996. С. 27; Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 9; Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 33 – 34, 35 – 36; Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы. Пермь, 1974. С. 45 – 46.

² См.: Веремеенко И.И. Указ. соч. С. 9; Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. С. 19 – 20; Бахарах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 76; Жеребцов А.Н. Общая теория публично-правовой обязанности: монография. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2013. С. 318; Юсупов А.В. Российское административное право: курс лекций. Волгоград: ВИЭСП, 2006. С. 51.

³ См.: Государственное управление и административное право / Ред. Кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978. С. 98 – 99.

⁴ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учебник. М.: Проспект, 2002. С. 53.

⁵ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. С. 34 – 35.

⁶ См.: Максимов И.В. Административное наказание: монография. М.: Норма, 2009. С. 139; Жеребцов А.Н. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, посягающих на миграционно-правовые отношения // Право и политика, 2009. № 6. С. 1357 – 1362.

⁷ Юсупов В.А. Теория административного права // В.А. Юсупов Труды по административному праву. В 3-х томах. Т.1. М.: ЕААН, 2011. С. 717; Жеребцов А.Н. Проблемы пресечения и предотвращения незаконной миграции населения на территории субъекта Российской Федерации // Миграционное право, 2009. № 3. С. 38.

охраны государственно-управленческих правоотношений. Вместе с тем отдельные из приведенных особенностей административно-правовых санкций являются в науке административного права дискуссионными. Так, отдельные ученые не соглашались с утверждением о том, что административно-правовые санкции не всегда выступают элементами административно-правовой нормы, другие признают, что элементы административно-правовой нормы могут содержаться в различных нормативно-правовых актах, т.е. считают возможным норму административного права размещать в разных правовых актах как законодательных, так и подзаконных. Дискуссионность предложенной особенности административно-правовой санкции основывается на давно устоявшемся в теории права подходе, заключающемся в том, что «... трехзвенная структура нормы права представляется вполне обоснованной и четкой, не случайно она получила широкое распространение»¹. Например, В.К. Бабаев признает, что трехэлементная структура правовой нормы приобретает важное правотворческое и правоприменительное значение, позволяет формировать жизнеспособную, выверенную практикой, эффективную систему государственно-правового воздействия на поведение индивида². Другие авторы признают, что трехэлементная структура правовой нормы позволяет наиболее определенно сформулировать вариант поведения субъекта, обеспечить реализацию нормативно-правового предписания. И наоборот, отсутствие одного или нескольких элементов структуры правовой нормы влечет ее ущербность и приводит к сбоям в правовом регулировании общественных отношений³. Все эти утверждения не лишены обоснованности и, по нашему мнению, являются вполне обоснованными с учетом некоторых замечаний. Во-первых, основываясь преимущественно на абстрактности изложения правовой нормы, специфике юридической техники их построения и объективных потребностей эффективного, рационального и ясного формулирования нормативно-правового предписания норма административного права может быть трехэлементной, двухэлементной и одноэлементной. Во-вторых, «... число и многообразие санкций в административном праве обусловлена масштабностью предмета административно-правового регулирования и необходимостью различными способами обеспечить исполнение административно-правовой нормы»⁴, включая различ-

¹ Петрова Е.А. Основные подходы к структуре нормы права в различных правовых традициях // *Lex russica*, 2015. № 1. С. 84.

² См.: Теория государства и права: учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Проспект, 1999. С. 382.

³ См.: Проблемы теории государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2008. С. 443; Бабаков В.А. Право и обязанность в логической структуре нормы права в контексте механизма гражданско-правовой защиты государства // *Российская юстиция*, 2016. № 2. С. 12.

⁴ Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник. М.: Юрист, 1996. С. 27.

ную структуру административно-правовой нормы. В-третьих, административно-правовая норма, создаваемая для регулирования конкретного административного правоотношения, регулирует или охраняет общественное отношение в этой связи уместно норму строить исходя из данной потребности как состоящей из гипотезы и диспозиции (регулятивная норма) или диспозиции и санкции (охранительная норма). В-четвертых, в науке административного права весьма убедительно доказывается, что административно-правовая санкция может обеспечивать реализацию нескольких административно-правовых норм¹. Это подтверждает тот факт, что не все административно-правовые нормы имеют административно-правовую санкцию.

Исследователи вопросов признаков и особенностей административно-правовых санкций не обращают внимание на одно из обстоятельств, которое выступает как признак административно-правовой санкции, так и ее особенностью. Такими обстоятельствами, по нашему мнению, являются *цель и функциональное предназначение административно-правовой санкции*. Любая правовая санкция, в том числе, и санкция административно-правовая, выступая формой нормативного выражения вида и размера государственно-властного, принудительного воздействия и являясь элементом правовой нормы, закрепляется в правовой норме для достижения определенной цели и выполнения определенных функций. Административно-правовая санкция также имеет определенную цель и выполняет определенную функцию. По меткому замечанию И.В. Максимова, «административное наказание получает формальный аспект санкции в результате лишь его правового определения в административно-правовой норме именно как юридического последствия совершенного административного правонарушения»² или применения иных мер административного принуждения. Эти положения позволяют признать, цель административно-правовой санкции должна совпадать с целью административного наказания или применения иных мер административного принуждения. Целью административного наказания в настоящее время является общая и частная превенция административных правонарушений (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Одновременно целью применения административно-обеспечительных мер административного принуждения является пресечение административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). Хотя нормы Федерального

¹ См.: Юсупов В.А. Теория административного права // В.А. Юсупов. Труды по административному праву. В 3-х томах. Т.1. М.: ЕААН, 2011. С. 717.

² Максимов И.В. Административное наказание: монография. М.: Норма, 2009. С. 139.

закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 26 июля 2017 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ не содержат цели дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, вместе с тем системный анализ норм ст. 56 и 57 указанного закона позволяет признать, что дисциплинарное взыскание налагается в целях поддержания служебной дисциплины. В отличие от приведенного закона, ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изм. и доп.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² предусматривает, что целью дисциплинарного взыскания, налагаемого на сотрудника органов внутренних дел, является обеспечение и укрепление служебной дисциплины руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченным руководителем. Таким образом, целью, предусмотренных административным законодательством видов административного принуждения, является, во-первых, общая и частная превенция административных правонарушений, во-вторых, пресечение и предупреждение административного правонарушения и иных правонарушений, а также обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, в-третьих, поддержания, обеспечения и укрепления служебной дисциплины. В приведенной связи необходимо отметить, что вид административного принуждения находит выражение в виде административного наказания, дисциплинарного взыскания, ограничения права (свободы) или возложения обязанности. В то время как административно-правовая санкция содержит не только вид административного наказания, дисциплинарного взыскания, ограничения права (свободы) или возложения обязанности, но и размер такого воздействия (т.е. меру административно-принудительного воздействия). Следовательно, административно-правовая санкция преследует не только цели, закрепленные за административным наказанием, дисциплинарным взысканием, ограничением права (свободы) или возложением обязанности, но и некоторые иные цели. Об этом обстоятельстве неоднократно указывалось в административно-правовой науке³. При этом достаточно распространенным мнением является признание в качестве цели наказания кара. Так, И.В. Максимов, анализируя философские аспекты наказания, отмечает, что длительное время наказание понималось как возмездие за совершенное деяние⁴. Карательную природу

¹ Собрание законодательства РФ, 2004. № 31. Ст. 3215. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997. № 30. Ст. 3586.

² Собрание законодательства РФ, 2011. № 49. (часть 1). Ст. 7020.

³ См.: Саввин М.Я. Административный штраф. М.: Юридическая литература, 1984. С. 33 - 34; Шергин А.П. Административные взыскания по советскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 172 и других.

⁴ См.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 117.

административно-деликтных санкций признают и многие ученые-административисты¹. Так, А.П. Шергин, считает, что термин ««административное наказание» точнее отражает суть карательной санкции и не создает тавтологической ситуации с законодательной конструкцией»². Полемизирует с данным подходом И.В. Максимов. Он считает, что наказание в своей сущности есть кара, направленная на ретроспективу (на прошлое). Это означает, что рассматривать цель наказания как кару нельзя, так как она распространяется на прошлое, а цель наказания является предвосхищение будущего. В этой связи цель наказания заключается исключительно в общей и частной превенции правонарушений³. Если подобный подход вполне приемлем для характеристики целей административного наказания, то вряд ли он допустим для характеристики целей административно-правовых санкций. Это объясняется следующими обстоятельствами. Во-первых, административно-правовая санкция есть выраженный в норме вид и мера административно-правового воздействия и реально применяется к субъекту административно-деликтного правоотношения. Поэтому в санкции находит воплощение реально осуществляемое воздействие в виде, прежде всего, кары за совершенное правонарушение. При этом кара отсутствует в административно-правовых санкциях, выраженных в нормах, устанавливающих иные виды административного принуждения. Во-вторых, административно-правовая санкция как реально применяемая к субъекту вид и мера государственно-властного воздействия преследует не только цель кары за совершенное правонарушение, но и общее и частное предупреждение административных правонарушений и служебно-дисциплинарных проступков. В-третьих, сама по себе общая и частная превенция административных правонарушений, служебно-дисциплинарных проступков не может быть достигнута без карательного воздействия («чтобы не повадно было»), осуществляемого посредством применения административно-правовой санкций.

Целью административно-правовых санкций, применяемых для реализации иных мер административного принуждения и выражающихся в ограничении прав (свобод) человека и гражданина и возложении юридической обязанности, является лишь общая и частная превенция правонарушений, обеспечение правопорядка и безопасности общества и государства.

Подводя итог, следует сделать следующие выводы:

1) предложенную на доктринальном уровне систему классификации видов административно-правовых санкций, необходимо дополнить новыми

¹ См.: Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2003. С. 41; Веремченко И.И. Указ. соч. С. 8 и другие.

² Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. С. 44.

³ См.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 117 – 118.

видами, отражающими современное развитие административно-юрисдикционного законодательства. В этой связи предлагаем группы санкций, классифицируемую по способу построения, дополнить *относительно неопределенной административно-правовой санкцией*, под которой следует понимать вид сложной альтернативной или кумулятивной санкции, размер которой зависит от содержания противоправного деяния (действия или бездействия), выраженного в диспозиции административно-правовой нормы; по критерию обеспечивающему реальное исполнение правовой обязанности, следует дополнить *санкциями-предупреждения, санкциями-пресечения и санкциями-обеспечения реализации административной ответственности*;

2) административно-правовые санкции обладают следующими особенностями: административно-правовые санкции устанавливаются законодателем для охраны не только административно-правовых, но и некоторых иных правоотношений и в этом смысле они имеют универсальный характер; административно-правовые санкции не всегда являются элементами административно-правовой нормы; административно-правовая санкция может обеспечивать реализацию несколько административно-правовых норм; ни один из административно-правовых актов не содержит исчерпывающий перечень видов административно-правовых санкций; отношения, регулируемые нормами административного права, складываются в различных областях управленческой деятельности, что предполагает многообразие видов административно-правовых санкций; отдельные административно-правовые санкции в своем содержании характеризуются непосредственным принудительным исполнением неисполненной юридической обязанности; в отличие от уголовно-правовых и гражданско-правовых санкций, административно-правовые санкции преимущественно применяются для «охраны правопорядка с помощью и «кары», и «восстановления», и «реального исполнения», т. е. имеют различное содержание»; административно-правовые санкции по своему характеру и содержанию обладают предупредительным свойством; их применяют широкий круг органов и должностных лиц исполнительной власти, иных субъектов, наделенных функциями исполнительной власти; административно-правовые санкции могут применяться в упрощенном порядке; они отличаются от уголовно-правовых санкций последствиями их применения, которое не влечет для нарушителя особого правового положения – судимости; административно-правовая санкция является формой выражения административного наказания; санкция присуща как административно-правовым нормам, так и актам их применения; наличие целей и функционального предназначения рассматриваемых санкции;

3) целями административно-правовых санкций за административные правонарушения и служебно-дисциплинарные проступки являются кара за совершенное правонарушение и общая и частная превенция правонарушений. Одновременно целью административно-правовой санкции, применяемой для реализации иных мер административного принуждения, является общая и частная превенция правонарушений, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности общества и государства.

Васильева Анастасия Валерьевна,
аспирант 1 года очной формы обучения
Санкт-Петербургского юридического института (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

«Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации», – сказано в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон)¹.

Любая система государственных органов строится на основе законодательно закрепленных принципов. Среди неотъемлемых атрибутов прокурорской системы можно назвать: целостность; взаимосвязь составных частей; единую организацию деятельности; интегративность; динамизм. Система органов прокуратуры состоит из отдельных элементов (органов, учреждений), которые являются разноуровневыми и разнокачественными, но одновременно совместимыми между собой. Все они взаимосвязаны, а их деятельность носит взаимообусловленный и согласованный характер.

Результативность деятельности прокуратуры, эффективность реализации ее основных функций основаны на качестве кадрового обеспечения, на уровне профессионализма, как кадровых работников, так и кандидатов на должности в органах прокуратуры, а также на морально-психологической подготовке вышеуказанных лиц. Это предопределяет необходимость постоянного совершенствования деятельности по обеспечению кадровой работы в органах и организациях прокуратуры, в том числе посредством укрепления ее правовой основы, организационного, информационно-методического и социально – психологического обеспечения, распространения положительного опыта организации работы с кадрами.

В органах прокуратуры, как субъекта Российской Федерации, так и города (района) важнейшими мероприятиями организационного характера остаются качественный подбор и разумная расстановка кадров. Бесспорно, что в современных реалиях ключевым фактором эффективности и результативности прокурорской деятельности является целенаправленная кадровая работа.

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01. 1992 г. № 2202-1 // // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2018].

Вышеуказанный фактор детерминирует также успешную реализацию возложенных законом на органы прокуратуры полномочий по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Работу с кадрами, в том числе в органах прокуратуры, можно определить как одно из основных направлений внутрисистемной организации работы, которая обеспечивает выполнение целей и задач, стоящих перед прокуратурой.

Вместе с тем, данная сфера деятельности органов прокуратуры не остается беспроблемной, и решение существующих проблемных вопросов должно способствовать совершенствованию механизмов кадрового обеспечения органов прокуратуры.

Согласно ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» одним из видов федеральной государственной службы является служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации¹.

Следовательно, прокуроры являются государственными служащими Российской Федерации, которые с учетом требований вышеупомянутого Закона обязаны исполнять полномочия в соответствии с государственной должности федеральной государственной службы Российской Федерации.

В отечественной литературе справедливо отмечается, что прокуратура является специфическим государственным органом, наделенным присущими только ему надзорными функциями, и поэтому она не может быть отнесена к законодательной, исполнительной или судебной власти. В связи с этим служба в органах прокуратуры представляется особым видом федеральной государственной службы, однако, прямо данное утверждение не нашло своего закрепления в Законе².

Кадровое обеспечение в органах прокуратуры представляет собой постоянно развивающуюся органическую систему, в которую входят следующие элементы: основные направления, этапы, принципы, виды и формы работы с кадрами. Значение этой системы заключается в обеспечении деятельности прокуратуры высокопрофессиональным кадровым составом, способным достигать цели, определенные Законом. Достижение поставленной задачи достигается путем создания надлежащих организационных условий для успешного формирования кадрового состава.

Кроме того, успешность кадрового обеспечения во многом определяется кадровой политикой, которая диктует определенные направления и

¹О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01. 1992 г. № 2202 – 1 // // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2018].

²Братановский С.Н. Право России. М., 2010. С. 329.

перспективы использования кадровых ресурсов в условиях существующих экономических, социальных процессов в обществе и государстве¹.

Сегодня среди основных направлений кадровой политики в системе органов прокуратуры выделяют поиск новых подходов к определению методов повышения эффективности деятельности прокурорских работников, новых методов по обеспечению высокого уровня профессиональной подготовки, стабильности кадров и их необходимой ротации, а также условий, способствующих постепенному развитию инициативных и творческих начал у работников прокуратуры с осознанием значимости собственного вклада в результаты деятельности органов прокуратуры.

Необходимо отметить, что алгоритм кадровой работы в системе органов прокуратуры состоит из следующих этапов: 1) компетентного отбора кандидатов с учетом индивидуальных характеристик и их соответствия предъявляемым требованиям; 2) расстановки действующих и потенциальных кадров; 3) правовой регламентации положения прокурорского работника; 4) обучения и организации переподготовки и повышения квалификации работников; 5) оценки их деятельности. Каждое из вышеуказанных составляющих кадровой работы реализуется в определенных правовых рамках и имеет свою специфику.

Анализируя нормативно-правовую базу деятельности по обеспечению кадровой работы в органах и организациях прокуратуры можно выделить законы, подзаконные нормативные правовые акты, в том числе организационно-распорядительные акты Генерального прокурора Российской Федерации, а также локальные акты правового характера прокуроров субъектов Российской Федерации². При этом к числу основополагающих правовых актов следует отнести Конституцию Российской Федерации, в ст. 129 которой были внесены изменения³, касающиеся вопросов правового статуса отдельных категорий прокурорских работников. В целях приведения Закона о прокуратуре в соответствие с Конституцией Российской Федерации 22.12.2014 принят Федеральный закон № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым ре-

¹Заболотских А.Б. Определение штатной численности и распределение кадровых ресурсов в прокуратуре субъекта Российской Федерации: методические рекомендации СПб. :Санкт- Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. - с.5

²Заболотских А.Б., Васильева Т.А., Дудин Н.П. Кадровая работа в прокуратуре субъекта Российской Федерации : (на примере прокуратур Северо-Западного федерального округа) :учебное пособие /под общ. ред. Н. П. Дудина. — СПб.:Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. -с.8

³ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ

гламентирован порядок назначения прокуроров, установлен срок их полномочий – пять лет, а также изменен порядок привлечения к дисциплинарной ответственности прокуроров, назначаемых Президентом Российской Федерации.

Учитывая, что проводимая руководителями и кадровыми подразделениями органов и организаций прокуратуры кадровая работа со всеми вышеперечисленными элементами по подбору, расстановке кадров, их воспитанию и повышению квалификации является одним из предопределяющих эффективность условий деятельности российской прокуратуры, на современном этапе требуют внимания вопросы о полномочиях руководителей и кадровых подразделений органов прокуратуры по кадровому обеспечению прокурорской деятельности, а также вопросы ее организации.

Продолжают оставаться актуальными вопросы совершенствования форм и методов отбора кандидатов для поступления на службу, выдвижения на вышестоящие должности, повышения требований к уровню их подготовки, а также вопросы повышения эффективности кадрового обеспечения органов прокуратуры.

Одним из путей совершенствования кадрового обеспечения деятельности прокуратуры является четкое определение требований, которым должны соответствовать прокурорские работники различных категорий. Закрепление в Законе требований, отражающих общие и специальные принципы подбора кадров прокуратуры, не исключает, а предполагает детализацию этих требований применительно к конкретно занимаемой работником должности.

Проведение государственной политики, направленной на повышение качества и эффективности функционирования прокуратуры, предполагает возрастание требований, которым должны соответствовать прокурорские работники, в том числе к уровню их профессиональной подготовки и личностным качествам. Представляется целесообразным продолжить реализацию системного подхода к изучению актуальных проблем подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников¹.

¹ См. напр. Коршунова О.Н. Системный подход в использовании активных форм обучения / Актуальные вопросы организации в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации обучения слушателей по программе профессиональной переподготовки: материалы семинара (Санкт-Петербург, 21 июня 2013 г.)/ под общ. ред. Г.Л.Куликовой; Акад.Ген.прокуратуры Рос.Федерации, М. 2014. С. 44-46; Она же. Актуальные вопросы повышения эффективности подготовки квалифицированных прокурорских работников / Новейшие концепции фундаментальных и прикладных научных исследований: опыт, традиции, инновации, эффективная стратегия развития / Сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции 2-3 октября 2015 года. СПб: НОУ ДПО «Санкт-Петербургский институт проектного менеджмента». 2015. С.194-196.

В п. 2 ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определены условия, при которых лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры (например, если оно имеет гражданство иностранного государства, имело или имеет судимость, признано решением суда недееспособным или ограничено дееспособным, лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока, имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей).

Требования, предъявляемые к лицам, претендующим к отбору на должности прокуроров, должны быть по своему содержанию объективными, однако это не совсем соответствует действительности. Современный подход к формированию кадрового корпуса, в максимальной степени отвечающий высоким требованиям статуса прокурорского работника, диктует необходимость перехода от субъективно-личностной оценки к научно-обоснованному профессиональному отбору кандидатов.

Дубров Василий Александрович,
адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГИБДД МВД РОССИИ

В области административного права на сегодняшний день среди правоведов не сложилось единого подхода к пониманию категории «административная юрисдикция». Часть исследователей придерживаются позиции о том, что административная юрисдикция – это деятельность, которая связана с производством по делам об административных правонарушениях, другие исследователи дополняют такую деятельность производством, которое связано с применением мер административного принуждения.

Поэтому стоит согласиться с позицией Сорокина В.Д., что по этому поводу в науке административного права существуют диаметрально противоположные разногласия¹.

Первый подход принято считать устоявшимся, второй же подход продиктован изменениями, происходящими в обществе и государстве в целом. В целях понимания сущности административной юрисдикции в сфере безопасности дорожного движения значение имеют оба подхода.

Шергин А.П. полагает, что административно – юрисдикционная деятельность в области безопасности дорожного движения – это деятельность

¹ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса – М., 1968 – С.75-76.

специально уполномоченных органов, связанная с рассмотрением дел об административных правонарушениях и привлечением виновных лиц к ответственности¹.

Н.Г. Салищева придерживается позиции о том, что административно-юрисдикционная деятельность в сфере безопасности дорожного движения – это деятельность по рассмотрению, разрешению индивидуальных дел (споров в сфере государственного управления). Фактически данная трактовка является более широкой².

Вышеуказанные исследователи склоняются к позиции о том, что административная юрисдикция возникает тогда, когда необходимо решить вопрос относительно нарушений административных предписаний.

Действующее законодательство указывает на то, что сама по себе категория «административно – юрисдикционное производство» является несовершенной, а соответственно нуждается в дополнительных пояснениях.

Содержание административно – юрисдикционной деятельности необходимо дополнить производством, которое связано с применением мер административного обеспечения.

Можно сказать о том, что административно – юрисдикционная деятельность – это своего рода процессуальная деятельность, которая связана с производством по делам об административных правонарушениях.

Применение мер административного обеспечения, а также принуждения возлагается на правоохранительные органы. И здесь особое место отводится дорожно-патрульной службе ГИБДД. Во многом это объясняется тем, что такая служба проводит производство по делам о правонарушениях в сфере безопасности дорожного движения. ДПС ГИБДД может применять специфические меры административного принуждения, то есть осуществлять определенную административно – юрисдикционную деятельность.

Так, например сотрудники ДПС ГИБДД могут осуществлять остановку транспортных средств, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

При осуществлении контроля за безопасностью дорожного движения инспекторы ДПС могут использовать несколько методов, посредством которых возможно осуществлять контроль транспортного потока. Среди таких методов необходимо выделить:

- ориентировочный метод – производится оценка косвенной информации, анализ причастности водителей транспортных средств к совершению противоправных действий;
- избирательный метод – инспектор ДПС свободно выбирает транспортное средство, которое будет проверено;

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция - М., 1979 – С.40.

² Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР - М., 1964 – С.92.

- сплошной метод – применяется в том случае, когда необходимо провести последовательную проверку всех или части транспортных средств.

Использование таких методов способствует тому, что инспектор ДПС может надлежащим образом применить основание для остановки транспортного средства.

В ряде случаев остановка транспортного средства может быть и в отсутствие согласия лица, которое им управляет. Так, например, возможно преследование правонарушителя на транспортном средстве. В качестве основания преследования выступает невыполнение водителем законного требования сотрудника ДПС об остановке транспортного средства.

Исходя из практики, основными причинами, по которым водители не останавливают транспортные средства по требованию сотрудника ГИБДД МВД России, являются:

- нарушение правил дорожного движения (в большинстве случаев в состоянии алкогольного опьянения);
- осуществление неправомерной перевозки грузов, а также пассажиров;
- оставление места дорожно-транспортного происшествия;
- причастность к совершению какого-либо преступления или правонарушения.

Невыполнение требований сотрудников ГИБДД об остановке транспортного средства – это уже фактически нарушение, поскольку оказывается противодействие выполнению сотрудниками ГИБДД возложенных на них полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Интересным представляется тот факт, что согласно ФЗ «О полиции»¹ сотрудники вправе применять огнестрельное оружие в ходе своей деятельности. С другой же стороны есть определенные условия такого применения, что должно быть учтено на практике. Так, водитель должен создавать своими действиями определенную угрозу для здоровья и жизни граждан.

При освидетельствовании водителей транспортных средств на состояние алкогольного опьянения также имеются специфические особенности, которые необходимо учитывать. Во многом это обусловлено тем, что весьма высок процент ДТП, которые совершаются водителями в состоянии алкогольного опьянения. Соответственно, меры процессуального воздействия в отношении таких лиц должны применяться оперативно.

Так, около 25% всех ДТП, совершенных нетрезвыми водителями, приводят к тяжелым последствиям. Но таких правонарушений своевременно выявляется только 3%. Во многом это объясняется тем, что работа подразделений ДПС не всегда является эффективной. Если дополнительно принять во внимание то, что часто нарушается дорожная дисциплина, в стране

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции»// Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

существует низкая правовая культура и культура вождения, то можно с уверенностью говорить о том, что проблема административно – юрисдикционной деятельности ГИБДД на сегодняшний день стоит весьма остро.

В соответствии с ч.1ст.27.12 КоАП РФ¹, лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

При направлении на медицинское освидетельствование сотрудник ДПС должен составить соответствующий протокол. При этом, копия такого протокола должна быть вручена лицу, в отношении которого применяется мера. Наличие строго определенного порядка освидетельствования лица является своего рода гарантией для лиц, которые управляют транспортными средствами. Это позволяет исключить в деятельности сотрудников ДПС некий субъективизм, что имеет особую практическую значимость.

Вышеперечисленные особенности деятельности сотрудников ДПС ГИБДД составляют лишь небольшую часть их административно – юрисдикционной деятельности.

Несомненно наличие проблем указывает на то, что административно-юрисдикционная деятельность ГИБДД должна продолжать совершенствоваться. Должна формироваться соответствующая нормативно-правовая база по данным вопросам. При этом, такая работа должна иметь комплексный характер.

Колосков Евгений Владимирович,
курсант 3-го курса
факультета по подготовке специали-
стов для подразделений полиции
Краснодарского университета МВД России

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ФОРМ ПРОПАГАНДЫ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Одной из главных социально-демографических задач Российской Федерации является безопасность дорожного движения. Дорожно-транспортные происшествия приносят огромный моральный и материальный ущерб, как отдельным гражданам, так и всему обществу в целом. Проблема аварий-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018)// Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

ности в России сложилась в результате крайне низкой транспортной дисциплины участниками дорожного движения. Несмотря на то, что государство принимает все меры для снижения дорожно-транспортных происшествий, на протяжении многих лет, эта проблема остаётся одной из наиболее неблагоприятных и требует консолидации общественных институтов и государственных органов.

Безопасность дорожного движения является одной из прерогативных социально-экономических задач, которой уделяется повышенное внимание со стороны государства.

Законодательство Российской Федерации исключает факторы риска (вождение транспортным средством в состоянии опьянения, превышение скоростного вождения, использование детских автокресел, ремней безопасности), что приводит к снижению аварийности. Один из основных направлений деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения по профилактике правонарушений в области дорожного движения является пропаганда безопасности дорожного движения. Проведение принудительного массового информирования населения о надлежащей транспортной дисциплины является залогом эффективности снижения дорожно-транспортных происшествий. Инспектора по пропаганде безопасности дорожного движения систематически проводят лекции со школьниками и студентами, разъясняя законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации в сфере безопасности дорожного движения, с целью предупреждения дорожно-транспортных происшествий и правонарушений, воспитывая дисциплинированность граждан, ответственность за свое поведение в процессе дорожного движения, приводят статистические данные по увеличению или снижению числа дорожно-транспортных происшествий, показывают различные видеоролики и фильмы о наиболее распространенных ошибках на дорогах с участием пешеходов, рассказывают как правильно нужно вести себя на дорогах.

Также сотрудники ГИБДД оказывают методическую помощь в создании и организации кабинетов по безопасности дорожного движения в базовых школах и детских садах, автоплощадок и автогородков, разработке учебных программ и пособий, сценариев и постановке детских игр, спектаклей и викторин по тематике дорожного движения.

Одной из ключевых особенностей работы подразделений пропаганды заключается в необходимости тесной взаимосвязи со средствами массовой информации.

В настоящее время, стремительно развивается информационная инфраструктура: телевизоры, смартфоны, интернет стали неотъемлемой частью нашей жизни. Вследствие этого с пропагандой безопасности дорожного движения мы сталкиваемся неоднократно каждый день.

Управляя транспортным средством, мы привыкли к тому, что на протяжении всего пути от дома до работы или места отдыха нас сопровождают

различные биллборды, они стали неотъемлемой частью городского пейзажа, огромные щиты которые сообщают нам о возможности приобретения недвижимости, транспортных средств, о различных услугах. Водителю или пешеходу на такую рекламу сложно не обратить внимание. В последнее время на этих биллбордах появляются радостные детские глаза совместно с яркой примечательной фразой о соблюдении правил дорожного движения или изображение последствий несоблюдения дорожно транспортной дисциплины.

Возможности использования глобальной сети «Интернет» в целях использования пропаганды безопасности дорожного движения разнообразны: появление баннерной рекламы, фильмов и видеороликов о безопасности дорожного движения, проведение видеоконференций, создание сайтов направленных на информирование граждан о состоянии дорожно-транспортной ситуации.

Это, например, создание официального сайта Государственной автоинспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации, где каждый желающих может узнать свежую информацию о работе Госавтоинспекции, узнать статистику совершенных ДТП в своем регионе или в целом в стране, задать вопросы и получить компетентные ответы.

В 2007 году был основан Экспертный центр «Движение без опасности». Была сформирована команда экспертов, цель работы которых была направлена на разработку и реализацию управленческих и коммуникационных проектов в области дорожной безопасности не только в России но и странах СНГ. Экспертный центр является постоянным партнером государственных ведомств. На сегодняшний день «Движение без опасности» имеет высокое признание по экспертной аналитике в области безопасности дорожного движения.

11 октября 2017 года в пресс-центре информационного агентства «ТАСС» была проведена пресс-конференция посвященная старту социального проекта «Подвод для обгона» по пропаганде безопасности дорожного движения. Данный проект был разработан по поручению Президента РФ и итогам заседания Государственного совета по вопросам безопасности дорожного движения. «Повод для обгона» реализуется Российским союзом автостраховщиков при участии Госавтоинспекции Министерства внутренних дел, Министерства образования и науки Российской Федерации, при поддержке Экспертного центра «Движение без опасности».

Так как Госавтоинспекция МВД России обращает большое внимание на профилактику правонарушений связанных с выездом на встречную полосу движения, в рамках проекта «Повод для обгона» разработан комплекс рекламно-просветительных мероприятий, который охватывает практически все группы населения страны, начиная от воспитанника детского сада, заканчивая опытными водителями.

В настоящее время, когда в каждой семье есть минимум одно транспортное средство, велика опасность детского травматизма на дорогах. Решение данной проблемы занимаются не только сотрудники пропаганды безопасности дорожного движения, но и государственные организации. Так для снижения детского травматизма на дорогах в Республике Татарстан при поддержке Госавтоинспекции и Государственного бюджетного учреждения «Безопасность дорожного движения» был разработан портал по безопасности дорожного движения «САКЛА», для обучения детей основам безопасного поведения на дорогах. Деятельность данного портала направлена формирование навыков безопасности у детей от 4 до 11 лет, в процессе изучения детьми правил дорожного движения через игры, мультфильмы или видеокниги, и как следствие снижение детского травматизма на дорогах и воспитание законопослушных участников дорожного движения в будущем.

Так же существует сайт поддержки движения «Отряд юных инспекторов движения». Это творческое объединение школьников, которые помогают школе в организации работы по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма, пропагандирует правила дружного движения. Данное движение стремительно распространяется по территории нашей страны. На данный момент на карте России существует 1340 отрядов юных инспекторов движения. На сайте публикуются методические пособия, различные видеоролики и фильмы, которые помогают организовывать обучение детей ПДД.

Таким образом, в наш век высоких информационных технологий и интернета, пропаганда безопасности дорожного движения представляет собой один из основных инструментов, которых благополучно влияет на процесс формирования правового сознания граждан. С развитием инновационных технологий, необходимо изучать возможности внедрение пропаганды дорожного движения в обыденную жизнь граждан.

Содержание

Лупарев Е.Б. О возможности обращения иностранных организаций в суд в защиту прав и законных интересов иных лиц в административном процессе.....	3
Труфанов М.Е. Критерий значительности в классификации административных правонарушений.....	6
Жеребцов А.Н. Значение принципов административной ответственности и проблемы их осуществления в правоприменительной деятельности административно-юрисдикционного органа.....	11
Занина Т.М. Совершенствование административно-юрисдикционной деятельности участкового уполномоченного полиции.....	15
Дмитриев С.Н. Приоритеты транспортной безопасности	19
Заброда Д.Г. Оптимизация организации деятельности органов внутренних дел в курортных местностях	25
Добриян С.В., Федчук И.Л. Понятие и виды негативных социальных явлений, связанных с преступностью.....	32
Пашкеев М.А. Возмещение вреда, причиненного физическому или юридическому лицу незаконными действиями органа, ведущего административный процесс.....	36
Чмырёв С.Н., Чмырёв М.С. Формы, методы и направления организации работы с личным составом полиции по профилактике экстремизма.....	41
Лампадова С.С. О некоторых особенностях административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России.....	44
Калюжный Ю.Н. Некоторые проблемы практики реализации института обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.....	47
Кабакова О.В. Актуальные вопросы административно-правового регулирования размещения информации в сети «Интернет».....	52
Стахов А.И. Органы государственного контроля и надзора как специальные субъекты правоохранительной деятельности в Российской Федерации.....	57
Шиенкова А.С., Подгайный А.М. Повышение эффективности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности участковыми уполномоченными при возникновении чрезвычайных обстоятельств.....	62

Шпак П.С., Чернов Ю.И. Проблемы применения законодательства об административной ответственности в области охраны животного мира в судебной практике.....	71
Рыдченко К.Д. Проблемные вопросы применения должностными лицами полиции отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях....	74
Калинина Л.Е. Система продовольственного законодательства Европейского союза как основа продовольственной безопасности (сравнительно-правовой анализ)...	79
Любин С.Ю. Взаимодействие органов внутренних дел и институтов гражданского общества в сфере информационного противодействия экстремистской и террористической идеологии в молодежной среде (опыт ГУ МВД России по Краснодарскому краю).....	83
Беженцев А.А., Шевченко И.А. Особенности государственной защиты сотрудников органов внутренних дел.....	87
Жеребцов А.Н., Дегтярев Т.П. Виды административно-процессуальных функций прокурора и их закрепление в законодательстве.....	90
Шкеля О.В. Прохождение освидетельствования – обязанность водителей транспортных средств	100
Чмырёв С.Н., Тхаровская О.Ю., Евстафиади Я.К. Сущность экстремизма и его формы	103
Кудрявцева Л.В., Зехов Б.З. Противодействие преступности в сфере экологии.....	108
Аврутин Р.Ю. О значении толкования в деятельности полиции	112
Симакина И.А. Вопросы применения административной ответственности за нарушения законодательства о физической культуре и спорте.....	115
Кулаков Н.А. Проблемы правового регулирования доставления и административного задержания.....	117
Холманский В.И., Стульнова Т.В. Актуальные проблемы административно-правового обеспечения деятельности полиции по профилактике противоправных деяний, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений.....	120
Кудлаева Ю.О., Чернов Ю.И. Авиационный персонал гражданской авиации как субъекты административной ответственности.....	126
Колузакова Е.В. Особенности и актуальные проблемы деятельности туристической полиции в Российской Федерации.....	129

Нагорный В.В., Кравченко А.Е., Поделякин А.А. Повышение эффективности перевозки пассажиров маршрутно-транспортными средствами в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018.....	132
Шмидт А.А. К Вопросу о легальном определении понятия оружия.....	141
Новиков А.А. Правовые аспекты понятия «жестокое обращение с несовершеннолетним»	145
Цындра В.Н. Теоретические аспекты формирования и реализации административной наказательной политики в рамках стратегического планирования в Российской Федерации.....	150
Тузов А.И. Значение стратегии безопасности дорожного движения в снижении дорожно-транспортного травматизма.....	155
Булавкин А.А., Проценко А.И. Обеспечение избирательных прав граждан и организация работы полиции за проведением предвыборной агитации на территории избирательного участка.....	160
Зайцев Р.Я. Отказ правонарушителя назвать свои данные сотруднику полиции.....	162
Зейналов Ф.Н. Проблема реализации механизма сбора сведений о ДТП, оформляемых в рамках европротокола.....	165
Затолокин А.А. О соотношении обязанности и ответственности водителей транспортных средств: или почему ряд требований ПДД не обеспечены санкцией КоАП?	169
Бунова О.В. Роль служебного собаководства в комплектовании подразделений полиции специалистами-кинологами.....	174
Белов С.В. К вопросу об унификации административной ответственность за противодействие законным требованиям сотрудника полиции.....	177
Страхова Е.Р. К вопросу о повышении эффективности профилактики дорожно-транспортных происшествий с участием детей: региональный опыт.....	182
Ваганов А.Э. К вопросу о повышении эффективности деятельности подразделений патрульно-постовой службы.....	187
Соколов Д.В. О применении отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, управляющих транспортными средствами.....	191
Ляшук А.В. Особенности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения...	195

Голованова Т.В. Проблемы привлечения к административной ответственности по ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление».....	200
Смирнова В.М. Согласительные и разрешительные процедуры в административном праве.....	204
Кодзокова Л.А. Некоторые аспекты нормативно-правового регулирования отношений, возникающих по поводу оборота оружия	209
Козляков А.А. Проблемные вопросы доставления и задержания сотрудниками вневедомственной охраны войск национальной гвардии правонарушителей на охраняемых объектах и маршрутах патрулирования.....	212
Лукичев Ю.В. К вопросу о повышении эффективности управления нарядами комплексных сил обеспечения правопорядка в общественных местах.....	215
Ольм М.Ю. Казачество как субъект охраны общественного порядка.....	218
Пикина Е.А. Права дежурного дежурной части ГИБДД МВД России по управлению силами и средствами.....	222
Вербицкий А.В. Особенности и виды административно-правовых санкций.....	226
Васильева А.В. К вопросу об организации кадрового обеспечения в органах прокуратуры.....	236
Дубров В.А. Особенности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД МВД России.....	240
Колосков Е.В. Актуальные вопросы использования инновационных форм пропаганды в области безопасности дорожного движения.....	243

Научное издание

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

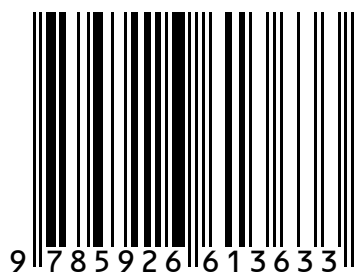
Материалы
VII Всероссийской научно-практической конференции

(25 мая 2018 г.)

В авторской редакции

Компьютерная верстка Г. А. Артемовой

ISBN 978-5-9266-1363-3



Подписано в печать 04.10.2018. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 15,0. Тираж 110 экз. Заказ 719.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.