

Краснодарский университет МВД России

Небугский клуб административистов

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
XII Всероссийской научно-практической конференции,
посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина

(6–8 октября 2017 г.)

Краснодар
2018

УДК 34
ББК 67.401
Т33

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

В. В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор (председатель);
С. Г. Денисенко, кандидат юридических наук (ответственный секретарь);
В. В. Грицай, кандидат исторических наук, доцент;
А. С. Шиенкова, кандидат юридических наук, доцент

Теория и практика административного права и процесса :
Т33 материалы XII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (6–8 октября 2017 г.) / редкол.: В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко, В. В. Грицай, А. С. Шиенкова. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2018. – 196 с.

ISBN 978-5-9266-1377-0

Содержатся материалы научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам административного процесса.

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

УДК 34
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1377-0

© Краснодарский университет
МВД России, 2018
© Небугский клуб
административистов, 2018

И.В. Апарина,
заведующая кафедрой теории государства и права
муниципального бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Волжский институт экономики, педагогики и права»,
кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ТЕРМИНОЛОГИИ АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

С принятием и вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)¹ данный нормативно-правовой акт стал объектом активного научного исследования. В специальной литературе появилось множество работ, по-разному оценивающих юридическое значение и регулятивный потенциал КАС РФ.

Анализ положений этого закона, судебной практики его применения и критических замечаний ученых-юристов обнаруживает целый ряд проблем, требующих своего научного осмысления и практического разрешения. Одной из них, думается, является терминология административно-судебного процесса.

Так, П.М. Меденников отмечает, что «ключевым вопросом с принятием КАС РФ стала проблема определения понятий «административное дело» и «административный спор» и проблема единого понимания данных дефиниций, их взаимосвязи и соотношения»².

Полагаем, что рассуждая о необходимости правовой регламентации определений некоторых понятий административно-судебного процесса, следует обратиться к рассмотрению вопроса о том насколько это необходимо, насколько оправдано примене-

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер.закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, N 10, ст. 1391 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221441&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6797993969991194#0> (дата обращения: 15.09.2017)

² Меденников П.М. Административный спор и административное дело в Кодексе административного судопроизводства РФ [Электронный ресурс] // NovaInfo. 2017. № 67-2. – Режим доступа: URL: <http://novainfo.ru/archive/67/2> (дата обращения: 25.09.2017)

ние данного способа юридической техники и не будет ли перегружен текст КАС РФ.

По мнению А.А. Деревнина «излишнее и неправильное дефинирование юридических понятий ведет к чрезмерной обширности и громоздкости текстов нормативных правовых актов»¹, но при этом, сам автор отмечает, что «нельзя допустить, чтобы в погоне за краткостью изложения правового материала те понятия, которые действительно нуждаются в этом, остались без своих определений. Поэтому нужно всегда стремиться к тому, чтобы текст нормативного правового акта был кратким, но в разумных пределах»².

Действующий КАС РФ закрепляет такие термины как «административный истец», «административный ответчик», «административное исковое заявление», «административное дело», «административная процессуальная правосубъектность», «административная процессуальная дееспособность», «административная процессуальная правоспособность», «административное дело», «административный спор». При этом некоторые из понятий получили свое легальное дефинирование, а некоторые – нет.

Если вести речь об отсутствии в КАС РФ определения административной процессуальной правосубъектности, то следует отметить, что это вполне допустимо по причине общепризнанности понимания данного понятия в юриспруденции. Более того, в законе есть характеристика двух составляющих данного явления.

В специальной литературе отмечается, что через понятие административной процессуальной правоспособности устанавливается, кто в административном судопроизводстве может иметь статус лица, участвующего в деле, и имеет материальный интерес в результатах ее решения, а понятие административной процессуальной дееспособности определяет, кто из лиц, наделенных административной процессуальной правоспособностью, может

¹ Деревнин А.А. Юридические термины в праве [Электронный ресурс] // Академический юридический журнал. 2001. № 4. – Режим доступа: URL: <http://www.advo.irk.ru/92-yuridicheskie-terminy-v-prave.html> (дата обращения: 29.09.2017)

² Там же.

самостоятельно реализовать свои процессуальные права и обязанности в суде¹.

А вот чем объясняется отсутствие определения таких понятий как «административное дело» и «административный спор»? Думается, что вряд ли законодатель не включил их в текст закона в силу общепризнанного понимания в административно-правовой науке и недопустимости его перенасыщения юридическими терминами.

Анализ юридической литературы позволяет прийти к выводу, что однозначное понимание этих понятий отсутствует. Некоторые ученые делают вывод, что «единого мнения и понимания дефиниций «административное дело» и «административный спор» нет», а «РФ фактически соотносит понятия «административное дело» и «административный спор» как тождественные»².

Между тем, И.В. Панова, подчеркивает, что «понятие «административное дело» шире понятия «административный спор» так как административное дело, возникающее из управленческих (административных) правоотношений, где одним из субъектов всегда является исполнительный орган публичной власти, может иметь место как при наличии административного спора (в случае административной жалобы или административного иска), так и при его отсутствии (привлечение судом правонарушителя к административной ответственности, административное судебное санкционирование и т. д.)»³.

Касаясь вопроса соотношения данных понятий, обратим внимание на предлагаемый А.Б. Зеленцовым перечень характерных черт административного дела:

1) основанием для формирования такого рода дела является действительный или предполагаемый административно-правовой конфликт;

¹ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации/ под общей редакцией д.ю.н., проф. А.А. Муравьева. изд. Проспект. 2015. С.7

² Меденников П.М. Административный спор и административное дело в Кодексе административного судопроизводства РФ [Электронный ресурс] // NovaInfo. 2017. № 67-2. – Режим доступа: URL: <http://novainfo.ru/archive/67/2> (дата обращения: 30.09.2017)

³ Панова И.В. Административно-процессуальное право России.-2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. С.146.

2) возбуждаются посредством определенных законом правовых актов, предназначенных для защиты от посягательств на позитивное либо субъективное право в конфликтных ситуациях;

3) возникает, разворачивается и завершается в строгом соответствии с процессуальными нормами, предназначенными для разрешения конфликтных ситуаций;

4) юридически оформляется в виде предусмотренных законом документов, отражающих процессуальную деятельность участников охранительного правоотношения, направленную на разрешение административно-правового конфликта¹.

На наш взгляд, перечисленные свойства присущи всем административным делам в сфере охранительных правоотношений. Следует согласиться, что основанием для данной категории административных дел является административно-правовой конфликт, который, получив юридическое оформление, переходит в сферу процессуальных отношений.

Соглашаясь с представленными позициями, мы не можем отождествлять такие понятия как «административное дело» и «административный спор». И не только по причине того, что административный спор это всего лишь разновидность административно-правового конфликта, наряду с административным правонарушением². Но и потому, что административное дело, как результат юридического оформления правовой ситуации в сфере государственного управления (лицензирование, регистрация и т. п.), является предметом не только охранительной, но и позитивной юридической деятельности.

Следует отметить, что в результате возникновения административно-правового конфликта и его процессуально-правовой организации появляется административное дело, которое становится предметом административно-судебного процесса. Причем,

¹ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С.115

² Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. М., 2001. С.108-112, 122; Он же. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. М.: Статут, 2002. С. 113; Тождественную точку зрения относительно структуры административно-правовых конфликтов высказывает Ю.В. Надольская. См.: Надольская Ю.В. Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М. 2003. С.8

опираясь на признании бивалентного содержания административно-правового конфликта, можно утверждать, что

предметом административного судопроизводства могут быть как административно-деликтные, так и административно-тяжбленные дела. Такая точка зрения обращает нас к острой научной полемике, касающейся определения административно-судебного процесса и установления его содержания.

В ходе дискуссий о том, какая деятельность охватывается административно-судебной процессуальной формой, некоторые ученые приходят к выводу, что «рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или к уголовному судопроизводству. Следовательно, «производство по делам об административных правонарушениях» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти»¹. И поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях»»².

Другие авторы отмечают, что из деятельности судов необходимо исключить не предусмотренное ст. 118 Конституции РФ, но фактически существующее в настоящее время судопроизводство по делам об административных правонарушениях. А при наличии «несогласия лица, подвергнувшегося административному наказанию должностными лицами органов исполнительной власти, или жалобы этого лица на вынесенное решение материалы должны поступать в суд. А это уже административное судопроизводство по делам об оспаривании решений и действий органов исполнительной власти, других государственных органов»³.

Таким образом, неразрешенность проблемы установления содержания административно-судебной процессуальной формы,

¹ Старилов Ю.Н. К дискуссии о кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Вестник ВГУ. Серия: Право 2017. № 2. С.38-39

² Там же. С. 39

³ Россинский Б.В. Тенденции развития законодательства об административном судопроизводстве// Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 51.

обусловила отсутствие в настоящее время в КАС РФ дефиниций таких понятий как «административный спор», «административное дело», «административное судопроизводство».

В этой связи, полагаем, необходимо на концептуальном уровне определиться с решением вопроса о том, охватывается ли административно-юрисдикционная деятельность судей административно-судебной процессуальной формой. А также установить критерии административно-правового спора, на основе которых будет сформулировано его определение, что, в конечном счете, станет ориентиром для отнесения той или иной правовой ситуации к категории административных дел, составляющих предмет административного судопроизводства.

Следует отметить, что в ходе обсуждения проекта КАС РФ неоднократно обращалось внимание на то, что административно-правовой спор лишен имущественного содержания. Между тем, в гл.26 КАС РФ регламентируется производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

В этой связи, в научной литературе поднимается вопрос о том, «насколько обосновано включение дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок в категорию административных дел?»¹.

Отсутствие у законодателя представлений о сути административно-правового спора приводит, по мнению Е.Б. Лупарева, к тому, что он использует такое словосочетание как «меры предварительной защиты» и в понятийном смысле становится на сторону административного истца².

При этом автор отмечает, что некоторые ученые, в частности Ю.Н. Стариков, наряду с законодательно установленным термином «предварительная судебная защита», употребляют бо-

¹ Е. Дмитрикова Административное судопроизводство: отдельная процессуальная форма или отдельный кодифицированный акт? [Электронный ресурс] // «Журнальный клуб Интелрос» Credo New». 2016. № 2 – Режим доступа: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/kre2-2016/30164-administrativnoe-sudoproizvodstvo-otdelnaya-processualnaya-forma-ili-otdelnyy-kodificirovannyi-akt.html (дата обращения: 01.10.2017)

² Лупарев Е.Б. Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску. Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С.97

лее удачное словосочетание «обеспечение административного иска»¹.

Развивая вопрос о терминологии административно-судебного процесса, обратим внимание на то, что эффективность правосудия по административным делам может повыситься за счет легального установления определений таких понятий как «решение», «действие», «бездействие субъекта публичной власти», «орган публичной власти», «должностное лицо».

Следует отметить, что до принятия Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»² подлежало применению Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»³.

В утратившем уже силу постановлении подробно разъяснялось, что понимать под решением, действием, бездействием органа власти, что понимать под органами власти и должностными лицами. В действующем Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Россий-

¹ Старилов М. Ю. Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России // Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции : проблемы и перспективы : сб. науч. статей / под ред. О. И. Александровой, Ю. В. Мишальченко, Е. В. Трофимова. СПб., 2014. С. 158.

² О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 11. 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=205136&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.0834465569663938#0> (дата обращения: 02.10.2017)

³ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. № 27. 18.02.2009, [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=125966&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8211091561932666#0> (утратило силу) (дата обращения: 02.10.2017)

ской Федерации»¹ такого разъяснения не дается, а КАС РФ, в свою очередь, не устанавливает дефиниций, вышеназванных понятий.

Подводя итог рассмотрению проблематики, затронутой в данной статье, необходимо подчеркнуть, что терминология административно-судебного процесса требует своего постоянного совершенствования. Только при наличии развитой, соответствующей сущности административно-судебной процессуальной формы системы юридических терминов можно добиться высокого уровня эффективности обеспечения законности в сфере публичного управления.

А.А. Беженцев,
заместитель начальника
кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Санкт-Петербургского
университета МВД России
подполковник полиции
кандидат юридических наук, доцент

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: СОВРЕМЕННЫЕ
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ**

Ключевым фактором, наиболее ярко характеризующим всю правоохранительную деятельность полиции по обеспечению безопасности личности, уважению прав и свобод человека и гражданина, в том числе и по отношению к лицам, не достигшим со-

¹ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 11. 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=205136&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.0834465569663938#0> (дата обращения: 02.10.2017)

вершеннолетия, является законность. Она относится к числу сложных политических и юридических явлений и в общественной жизни выступает как важнейший конституционный принцип, как метод государственного руководства обществом и как необходимый элемент демократии и правового государства.

К общепризнанным многими учеными-административистами способам обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел относятся: осуществление контроля; надзор прокуратуры за законностью административной деятельности полиции; обжалование неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел.

Контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц или граждан по проверке фактического положения дел на подконтрольном объекте, соблюдения правил, установленных в определенной сфере деятельности, обнаружению недостатков, их устранению, а также привлечению к ответственности виновных лиц¹. Контроль может быть общим и специальным, внешним и внутренним, предварительным, текущим и последующим.

В зависимости от органов (должностных лиц), осуществляющих контроль за деятельностью полиции, различают: государственный контроль, который можно, в свою очередь, подразделить на контроль, проводимый органами законодательной и исполнительной власти, судебными органами; внутриведомственный контроль, осуществляемый руководителями органов внутренних дел, их организационно-аналитическими, штабными и другими аппаратами; общественный контроль.

В целом, категория законности лежит в области правосознания и юридической психологии сотрудников органов внутренних дел. Ведущими средствами формирования у сотрудников полиции сознания важности законности является кадровая и воспитательная работа с личным составом органов внутренних дел.

Смоделируем инновационные предложения по результатам рассмотрения вопросов обеспечения законности в правоохрани-

¹ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, переработанное и дополненное. / Под. ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2010. – С. 471.

тельной административной деятельности полиции по профилактике правонарушений молодежи, защите их законных прав:

1. Осуществляемые в некоторых субъектах федерации разнообразные программы, проекты, акции, такие как: «Центр временного содержания несовершеннолетних – зона соблюдения прав и свобод человека», «Инспектор по делам несовершеннолетних слушает Вас», «Самый вежливый инспектор по делам несовершеннолетних», «Самый открытый Центр временного содержания несовершеннолетних» и иные, имеют информационно-пропагандистскую направленность, способствуют установлению доверительных партнерских взаимоотношений с жителями. Учетливое и цивилизованное общение с гражданами и иными жителями – это одно из важнейших требований к сотрудникам полиции, работающими с детьми, так как их умение вежливо общаться с населением, способность проявить заботу, оказать морально-нравственную поддержку и помочь в пределах предоставленных полномочий представляют из себя крайне важные элементы профессионализма.

2. В последнее время произошло значительное реформирование органов прокуратуры и законодательцы по-новому подошли к осуществлению прокурорского надзора. Правозащитная функция стала основанием прокурорской деятельности, получила прямое и четкое административно-правовое оформление. Изучив объем и важность прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, считаем целесообразным признать прокурорский надзор за исполнением законов органами и учреждениями системы предупреждения административных и иных правонарушений, не достигших совершеннолетия лиц самостоятельным направлением прокурорской деятельности, которая требует четкой регламентации специальными профильными подзаконными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации. Управление одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры должны осуществлять самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации и соответствующие структурные подразделения в прокуратурах регионов России.

Для совершенствования структуры органов прокуратуры и государственного управления в сфере исполнения законодатель-

ства об уголовном судопроизводстве, с целью повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, усиления профилактической направленности Генеральный прокурор Российской Федерации издал приказ от 26 ноября 2007 года № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», определивший основные направления деятельности прокуратуры в данной области¹.

В настоящий момент надзорную деятельность в отношении молодежи осуществляют лишь отдельно взятые прокуроры в прокуратурах городов, районов, районах в городах иных муниципальных образованиях, их деятельность курирует, как правило, один прокурор в прокуратуре субъекта федерации. Следовательно, из-под прокурорского надзора «выпадет» львиная доля как незначительных недоработок органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и деяния их сотрудников и служащих в виде халатности, злоупотребления должностными полномочиями и иными преступными деяниями.

Для нормализации работы подразделений в данном направлении в первую очередь требуется дополнить ч. 2 ст. 1 федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации²» пунктом следующего содержания: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних лиц служащими и сотрудниками органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних». Затем необходимо принятие и вступление в законную силу, детализирующих данную диспозицию федерального правового документа, приказов Генерально-

¹ См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних. Руководитель авторского коллектива Н. П. Дудин. – СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. – С. 9.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 года. – № 8. – Ст. 366.

го прокурора Российской Федерации. Это будет способствовать тому, что по решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы по делам несовершеннолетних (к примеру, помимо прокуратуры Кировского района Санкт-Петербурга, в Кировском административном районе города появится новая специализированная прокуратура с ориентировочным наименованием «Прокуратура по делам несовершеннолетних Кировского района Санкт-Петербурга»).

3. В процессе обеспечения законности в правоохранительной деятельности полиции по недопущению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних следует четко определить систему гарантий, представляющих собой сложный механизм, в структуре которого выделяются общие гарантии законности (экономические, политические и духовные) и специальные юридические гарантии.

Общие гарантии законности имеют классическую систему построения. К экономическим гарантиям относится: высокий уровень материально-технического обеспечения деятельности различных подразделений полиции и достаточное для достойной жизни денежное содержание сотрудников полиции. Среди политических гарантий важнейшую роль играет демократизм государства в сочетании с радикальной политикой в области борьбы с преступностью, особенно такими ее проявлениями, как: коррупция, протекционизм. Среди духовных гарантий законности выделяются: высокий уровень нравственности, правовой культуры и правового сознания сотрудников полиции. Высокая профессиональная правовая культура сотрудников полиции по делам несовершеннолетних, в свою очередь, должна характеризоваться следующими основными критериями: глубоким знанием действующего законодательства, в особенности прав и свобод несовершеннолетних лиц; позитивными правовыми чувствами, когда инспектор по делам несовершеннолетних воспринимает требования закона с глубокой внутренней убежденностью в его необходимости; умением толковать и применять нормы права в практической административной деятельности.

4. В целях наиболее качественного обеспечения законности в правоохранительной административной деятельности полиции

по профилактике правонарушений несовершеннолетних и улучшения осуществления общественной экспертизы социально-важных проектов федеральных законов, иных правовых актов и комплексных целевых программ по линии защиты прав, свобод, предупреждения административных правонарушений и преступлений не достигших восемнадцатилетия лиц, требуется оформление отдельного правозащитного структурного подразделения Общественной палаты Российской Федерации с членством в нем всех субъектов федерации. К примеру, это может быть Комиссия по защите прав, свобод и профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Общественной палаты Российской Федерации. Схожие подразделения Общественных палат или общественные наблюдательные комиссии должны появиться в каждом субъекте Российской Федерации.

5. Следует постоянно проводить с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел совещания на уровне Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, Управлений МВД России субъектов Российской Федерации, Управлений МВД России на транспорте по федеральным округам, с заслушиванием инспекторов, допустивших определенные нарушения в процессе выполнения должностных обязанностей, выступлениями по оптимизации правоохранительной административной деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних, озвучиванием проблем и пробелов в новейшем законодательстве и анализом дискуссионных моментов правоприменительной практики по направлению административной деятельности.

6. Следует постоянно осуществлять плановые и внеплановые выезды сотрудников центрального аппарата МВД России, сотрудников аппаратов полиции по охране общественного порядка органов внутренних дел субъектов федерации для верификации состояния дисциплины и законности на территории, обслуживаемой инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

7. Для дальнейшего эффективного внедрения перспективных форм контроля и надзора за работой инспекторов полиции по делам несовершеннолетних следует осуществлять на плановой основе совместные с прокуратурой контрольные выезды руково-

дителей территориальных органов внутренних дел на территории, обслуживаемые инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, посещать служебные помещения инспекторов.

8. По фактам нарушений дисциплины и законности в организации правоохранительной административной деятельности инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, ущемления прав и законных интересов несовершеннолетних лиц, обострения криминогенной ситуации на территории и в образовательных организациях, изложенных в отчетах прокуроров, требуется высококачественно проводить служебные проверки, по результатам которых, при выявлении серьезных нарушений, привлекать виновных должностных лиц – как самих инспекторов по делам несовершеннолетних, так и руководителей, обязанных осуществлять должный контроль, к дисциплинарной ответственности.

Для обеспечения законности в правоохранительной административной деятельности органов внутренних дел по превенции правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, используются различные способы. Важнейшим из них является внутриведомственный контроль, который проводится как вышестоящими органами внутренних дел и их линейными службами, так и начальниками территориальных органов внутренних дел и их заместителями. Важной формой связи органов внутренних дел с населением является прием обращений граждан и личное общение с ними. Виды и способы контроля могут быть самыми разнообразными, но все они должны преследовать достижение единой цели, а именно – недопущения случаев нарушений законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Мы считаем, что дальнейшее укрепление законности должно найти отражение в конкретных мероприятиях, предусмотренных программой комплексного реформирования системы воспитательной работы в органах внутренних дел в целом и в подразделениях по делам несовершеннолетних в частности.

Е.О. Бондарь,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент;
Д.В. Денисова,
курсант Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Преступления и правонарушения против собственности, в том числе совершаемые путем обмана или злоупотребления доверием, относятся к числу наиболее распространенных в условиях рыночной экономики. Между тем, вопросы квалификации действий лиц, совершающих хищение чужого имущества, продолжают вызывать дискуссии в науке и, как следствие, приводят к различным решениям при квалификации правонарушений в правоприменительной деятельности.

Особую актуальность и дискуссионность порождает применение ст. 7.27 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за мелкие хищения путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты и ст. 158.1 УК РФ ответственность за мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию.

Поскольку хищение чужого имущества признается мелким, следовательно, что хищения, причинившее ущерб на сумму до 2500 руб. включительно, стали не уголовно наказуемыми. В свою очередь, такая ситуация породила различные подходы к квалификации указанных действий в правоприменительной практике следственных и судебных органов. Так, в отдельных регионах сформировалась практика принятия решений об отказе в возбуждении уголовных дел по факту мелкого хищения в случае неустановления лица, совершившего его, со ссылкой на ст. 7.27 Кодекса

РФ об административных правонарушениях¹. Заявления о подобного рода деяниях органы внутренних дел перестали регистрировать в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях. В других регионах в случае мелкого хищения уголовные дела продолжали возбуждаться.

Чтобы устранить сложившуюся негативную ситуацию, через несколько месяцев после вступления в силу КоАП РФ был принят Федеральный закон от 31.10.2002 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», ст. 3 которого предусматривала внесение в ст. 7.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях изменений и дополнений. Так, были внесены дополнения относительно указания на квалификацию в качестве мелкого хищения «при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных частями второй, третьей и четвертой статьи 158, частями второй и третьей статьи 159 и частями второй и третьей статьи 160 Уголовного кодекса Российской Федерации», а также в части снижения размера ущерба до «одного минимального размера оплаты труда», установленного действующим законодательством. Позже размер ущерба в примечании был повышен до одной тысячи рублей².

В связи с внесением изменений в УК РФ в части установления новых составов мошенничества Федеральным законом от 29.11.2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», диспозиция ст. 7.27 КоАП РФ была изложена в новой редакции: «Мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ч.2,3,4

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ// СПС Консультант Плюс

² Shamygina Na.T.A. Human violence and animal cruelty // Актуальные проблемы профессиональной сферы в современном мире материалы 1-ой международной научно-практической конференции молодых ученых на иностранных языках. Под редакцией Н.Н. Сергеевой. 2014. С. 136-138.

ст.158; ч.2,3,4 ст. 159; ч. 2,3,4 ст. 159.1; ч.2,3,4 ст. 159.2; ч. 2,3,4 ст. 159.3.; ч.2,3 ст. 159.4; ч. 2,3,4 ст. 159.5; ч.2, 3,4 ст.159.6; ч.2,3 ст. 160 УК РФ».

Несмотря на все внесенные законодателем изменения и дополнения, проблема соотношения уголовно-правовых и административно-правовых норм при квалификации действий лиц, совершающих хищение чужого имущества, в том числе путем обмана или злоупотребления доверием, решена не была и по-прежнему приводит к разночтениям при применении указанным норм. Указанная проблема является частью общей проблемы соотношения уголовно-правовых и административно-правовых норм при их конкуренции, которая также является дискуссионным вопросом современной науки и правоприменительной практики, порожденной отсутствием единого подхода законодателя к применению конкурирующих уголовно-правовых и административно-правовых норм применительно к разным составам правонарушений¹.

В.В. Питецкий, проводивший анализ соотношения положений уголовного и административного законодательства, пришел к выводу, что признаки конкурирующих норм уголовного и административного права находятся на разных уровнях логического обобщения, то есть предусматривают более общие или частные случаи. Если какое-либо обстоятельство качественно меняет общественную вредность содеянного (в большую или меньшую сторону), законодатель учитывает данное обстоятельство, формулируя специальную норму. Наличие данного специального обстоятельства необходимо учитывать и при квалификации, если оно полно отражается в деянии. В зависимости от того, в какой отрасли права (уголовном или административном) содержится специальная норма, которая предусматривает данный конкретный случай, и будет определяться правовая природа содеянного. Если в деянии нет всех необходимых признаков специальной нормы, то применению будет подлежать общее положение.

¹ Андреев В.Л., Дронова Ю.А. О проблемных вопросах квалификации злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 1. С. 9-17.

При таких условиях все более очевидной становится необходимость комплексной доктринальной проработки указанных вопросов, включающей межотраслевое противодействие преступности. Ю.А. Яницкий в связи с этим предлагает использовать теорию межотраслевой квалификации, базой для которой должна служить общая теория квалификации правонарушений. Под межотраслевой квалификацией правонарушений автор понимает установление и юридическое закрепление компетентным органом точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава преступления либо административного правонарушения, предусмотренными нормами УК РФ либо КоАП РФ. Основой межотраслевой квалификации должен служить принцип различия в уровне общественной опасности преступления и административного правонарушения¹.

Ранее в ст. 10 КоАП РСФСР было закреплено, что «административная ответственность за правонарушения, предусмотренные настоящим Кодексом, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности». В действующем КоАП РФ такой нормы уже не содержится, хотя есть указание в п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ на то, что обстоятельством, исключającym производство по административному правонарушению, является наличие постановления о возбуждении уголовного дела. Отказ от приоритета уголовного права в сфере межотраслевого взаимодействия профессор А.Г. Безверхов объясняет тем, что уголовное право является составной частью единой правовой системы, применяется в системе с другими отраслями права и, в частности, действует на равных (паритетных) началах с дисциплинарным и административным законодательством. Действительно, с позиции юридической силы источников права – КоАП РФ и УК РФ – таковые являются федеральными законами с одинаковой юридической силой.

В то же время, установить общий, универсальный для всех случаев правоприменения принцип соотношения между общей и специальной нормой, содержащейся в источниках разной отрас-

¹ Мальцев В.В. Проблемы соучастия в преступлении // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 32-35.

левой принадлежности, как представляется, невозможно, хотя в научной литературе обосновываются предложения авторов о введении такового универсального принципа. Так, например, Ю.А. Яницкий предлагает установить приоритет нормы административного права, в связи с чем, дополнить ст. 14 УК РФ частью третьей: «Уголовная ответственность за преступление, предусмотренное настоящим Кодексом, наступает, если совершенное общественно опасное деяние по своему характеру не влечет за собой в соответствии с действующим законодательством административной ответственности». Другие авторы высказывают диаметрально противоположную позицию о приоритете норм уголовного права (М.Н. Белов, И.В. Шишко, О. Толмачев и др.)¹».

На наш взгляд, единственным выходом из сложившейся ситуации является указание в непосредственно законе применительно к родовым или видовым составам правонарушений на приоритет соответствующей нормы – уголовного или административного права – при наличии конкуренции соответствующих норм. Признаки, позволяющие более верно квалифицировать совершенные действия, могут более детально толковаться на уровне постановлений Пленума Верховного Суда РФ.

Применительно к разграничению мелкого хищения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ, и уголовных преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ, на наш взгляд, следует исходить из следующих признаков.

Совершенное действие следует квалифицировать как административное правонарушение, если отсутствуют квалифицирующие признаки преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ.

Так, Президиум Самарского областного суда в постановлении № 0703/259 от 23.06.2005 г. указал, что если деяние содержит квалифицирующие признаки хищения, то оно является уголовно наказуемым независимо от суммы похищенного. Данный вывод подтвердил и Верховный Суд РФ в своем определении от 03.05.2012 г. № 25-Д12-9.

КоАП РФ не предусматривает приготовление к совершению административного правонарушения или покушение на админи-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СПС Консультант Плюс

стративное правонарушение. Мелкое хищение образует состав административного правонарушения с момента изъятия чужого имущества и возможности им распорядиться. Если виновный, совершив определенные действия, направленные на хищение чужого имущества, успел завладеть им, однако по независящим от него обстоятельствам возможность воспользоваться похищенным, распорядиться им, не наступила, содеянное квалифицируется как покушение на хищение, т.е. по соответствующей статье УК РФ¹.

Согласно разъяснению Верховного Суда РФ, содеянное образует состав правонарушения, предусмотренный ст. 7.27. КоАП РФ, если произошло фактическое изъятие имущества, несмотря на то, что данное лицо было задержано на проходной предприятия, а не за его пределами.

Остается дискуссионным вопрос о том является ли конструктивным признаком основных составов преступлений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ, размер причиненного ущерба в сумме, превышающей одну тысячу рублей.

По мнению Р.Д. Шарапова, УК РФ не ограничивает уголовную ответственность за хищение какой-либо минимальной суммой. По его мнению, если толковать уголовный закон буквально, содеянное независимо от стоимости похищенного должно быть квалифицировано как уголовно наказуемое хищение. Другое дело, что благодаря системному взаимодействию в этом вопросе УК РФ и КоАП РФ основные составы уголовно наказуемых кражи, мошенничества, присвоения и растраты могут применяться самостоятельно только в ситуациях, когда размер совершенного лицом хищения превышает одну тысячу рублей. Случаи совершения хищений в указанных формах на меньшую сумму изъятых ст. 7.27 КоАП из сферы действия первых частей ст. ст. 158–160 УК².

Таким образом, критерий размера причиненного ущерба используется только при разграничении мелкого хищения как административного правонарушения и так называемых основных составов уголовно наказуемых хищений, предусмотренных ст. 158–160 УК РФ, совершенных без предусмотренных уголов-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СПС Консультант Плюс

² Копытов Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 649 с.

ным законом квалифицирующих признаков. Следовательно, при наличии квалифицирующих признаков хищения, содеянное следует признавать преступлением, даже если стоимость похищенного имущества была менее одной тысячи рублей¹.

Вопрос правомерности размера ущерба был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гражданин А.Н. Непомнящий, осужденный за совершение преступлений, в том числе кражи в мае 2008 года сотового телефона стоимостью 1100 рублей (ч. 1 ст. 158 УК РФ), оспаривал конституционность статьи 7.27 «Мелкое хищение» КоАП РФ. Как полагает заявитель, данная статья противоречит ст. 15 (ч. 1) и ст.18 Конституции РФ, поскольку указанный в примечании к ней максимальный размер мелкого хищения, не превышающий одной тысячи рублей, не подлежит индексации с учетом уровня инфляции, роста минимального размера оплаты труда и размера прожиточного минимума. Конституционный суд РФ указал, что данная норма направлена на защиту права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом, на обеспечение справедливости и соразмерности ответственности, не содержит неопределенности и не может рассматриваться как нарушающая права заявителя. Формально оспаривая конституционность статьи 7.27 КоАП РФ, заявитель, по сути, обосновывает необходимость внесения в нее целесообразных, с его точки зрения, изменений в части повышения максимального размера мелкого хищения. Однако разрешение этого вопроса не входит в полномочия Конституционного Суда РФ, а является прерогативой федерального законодателя.

В целом, следует согласиться с позицией авторов о необходимости внесения изменений и в примечание к ст. 158 УК РФ в части указания на то, что размер ущерба, при котором хищение в виде кражи, мошенничества, присвоения или растраты признается мелким и не влечет уголовной ответственности, устанавливается иными федеральными законами.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // СПС Консультант Плюс

Предмет хищения – всегда конкретное чужое имущество, это только предметы материального мира, имеющие потребительскую стоимость, сами деньги, документы, служащие эквивалентом денег. Похищено может быть как движимое, так и недвижимое имущество, а равно имущество, изъятое из гражданского оборота. Документы неимущественного характера, равно документы, не имеющие самостоятельной потребительской стоимости, но предоставляющие право на получение денег или имущества (сберегательные банковские книжки, багажные квитанции), не являются предметом хищения. Равно не являются предметом хищения предметы, предоставляющие право на получение имущества, денег (кредитные и дебетовые карточки, электронные ключи к сейфам и хранилищам). Хищение вышеперечисленных документов, предметов с целью последующего похищения имущества – в зависимости от обстоятельств дела квалифицируется как приготовление к краже или мошенничеству. Хищение – имущественное преступление, поэтому его предметом не могут быть объекты интеллектуальной собственности, а также электрическая и тепловая энергия. Следовательно, завладение такого рода предметами не образует состава преступного хищения, даже если это произошло при обстоятельствах, которые предусмотрены в качестве квалифицирующих признаков преступлений в ст. ст. 158–160 УК РФ. Однако, если при этом «вор» незаконно проник в жилище, его действия следует квалифицировать по ст. 139 УК РФ. В иных случаях уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное уголовное дело подлежит прекращению за отсутствием в деянии состава преступления. Основой этого процессуального решения здесь является не малозначительность совершенного деяния (ч. 2 ст. 14 УК РФ), а отсутствие в содеянном предмета хищения (чужого имущества) как одного из признаков состава преступления¹.

Следует учесть, что в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии в том числе и постановления о возбуждении уголовного дела. Таким образом, данная статья противоречит

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СПС Консультант Плюс

нормам УПК РФ, так как в случае установления факта наличия решения о привлечении лица к административной ответственности уже в ходе расследования уголовного дела, возбужденного по тому же факту, ст. 24 и ст. 27 УПК РФ не предусматривают такого основания для прекращения уголовного дела или преследования, как наличие неотмененного постановления об административном правонарушении.

Е.Е. Горб,
начальник отдела по контролю (надзору)
в сфере саморегулируемых организаций
арбитражных управляющих
Управления Росреестра по Хабаровскому краю,
ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин
Юридического института Тихоокеанского
государственного университета

РАЗВИТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ

Современное законодательство о несостоятельности (банкротстве) характеризуется созданием многоуровневой системы контроля деятельности арбитражного управляющего: со стороны участников процедур банкротства, со стороны саморегулируемых организаций, со стороны государственных органов.

Эволюция развития государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью арбитражных управляющих, берет свое начало с 1993 г., когда для реализации государственной политики по предупреждению банкротства и финансовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом было создано Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве)¹.

¹ О Федеральном управлении по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом : постановление Правительства РФ от 20.09.1993 г. № 926 (ред. от 12.02.1994) (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3615.

Впоследствии оно было преобразовано в Федеральную службу России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН), при этом существенно возросла роль ФСДН в системе государственного управления, значительно расширился круг решаемых задач и уровень полномочий¹.

В дальнейшем приоритетной задачей ФСДН становится финансовое оздоровление предприятий-должников, что нашло свое отражение в Положении о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО), утвержденном постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. № 301, а также отразилось в уточнении названия Федеральной службы².

Будучи серьезным регулятором в области несостоятельности (банкротства) ФСФО представляла собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции, предусмотренные законодательством Российской Федерации о финансовом оздоровлении и несостоятельности (банкротстве) организаций. К основным задачам ФСФО относились разработка и реализация мероприятий по финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных организаций; проведение государственной политики по предупреждению банкротства лиц, осуществляющих в соответствии с гражданским законодательством предпринимательскую деятельность, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства; исполнение полномочий государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, а также органа, уполномоченного обеспечивать защиту интересов Российской Федерации при решении вопросов о несостоятельности (банкротстве) организаций; разработка и реализация мероприятий по обеспечению анализа финансового состояния организаций и контроля за соблюдением ими платежно-расчетной дисциплины³.

¹О Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению : постановление Правительства РФ от 01.06.1998 г. № 537 (утратил силу) // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2546.

²Фёдорова Г. В. Учет и анализ банкротств : учеб. пособие / Г. В. Фёдорова. 2-е изд. стер. М.: Омега-Л, 2008. 24 с.

³Об утверждении Положения о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству : постановление Правительства РФ от 04.04.2000 г. № 301(утратил силу) // СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1597.

В соответствии с возложенными на нее задачами Федеральная служба принимала участие в формировании и реализации федеральных и межгосударственных программ, предусматривающих мероприятия по реструктуризации и финансовому оздоровлению неплатежеспособных организаций. При этом ФСФО организовывала привлечение необходимых для этого финансовых средств, в том числе зарубежных инвесторов, и участвовала в рассмотрении вопросов о государственной финансовой поддержке неплатежеспособных организаций.

Федеральная служба вела учет платежеспособных крупных, а также экономически или социально значимых организаций, формировала перечни таких организаций, анализировала их финансовое состояние и представляла в Правительство РФ предложения по финансовому оздоровлению указанных организаций. Финансовый анализ позволял выявлять угрозу банкротства и своевременно проводить систему мер по финансовому оздоровлению предприятия. Также с целью контроля и обеспечения гласности дел о несостоятельности (банкротстве) ФСФО вела автоматизированный учет неплатежеспособных предприятий.

Также активно участвовала в делах о банкротстве должников, для чего ФСФО: вела списки лиц, получивших лицензию арбитражного управляющего и прошедших регистрацию в арбитражных судах; представляла по запросу арбитражного суда кандидатуры для назначения арбитражными управляющими; готовила предложения по порядку участия от имени Российской Федерации уполномоченных органов и организаций в проведении досудебной санации организации-должника; организовывала подбор и подготовку специалистов по антикризисному управлению для неплатежеспособных предприятий; выступала в соответствии с гражданским законодательством представителем кредиторов по денежным обязательствам при рассмотрении арбитражными судами дел о банкротстве организаций-должников; участвовала в проведении реструктуризации задолженности организаций-должников по платежам в федеральный бюджет; участвовала в обеспечении трудовых прав работников при проведении процедур банкротства.

Для финансирования мероприятий, связанных с реализацией процедур банкротства, был создан Специализированный фонд

Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству. Средства Фонда аккумулировались на счетах в учреждениях Центрального банка РФ и формировались за счет: средств, поступающих по договорам, заключенным ФСФО с арбитражными управляющими в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»; установленных поступлений от продажи имущества организаций-должников; средств, привлекаемых для реализации мероприятий по реструктуризации и финансовому оздоровлению неплатежеспособных организаций; средств, получаемых в порядке компенсации расходов по обеспечению процедур банкротства в отношении отсутствующего должника; иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Средства Специализированного фонда ФСФО направлялись: на обеспечение процедур банкротства в отношении отсутствующего должника; создание дополнительных гарантий деятельности арбитражных управляющих; обеспечение организационных, экономических и иных условий, необходимых для реализации процедур банкротства; реализацию мероприятий по реструктуризации и финансовому оздоровлению неплатежеспособных организаций.

ФСФО информировала общество о своей деятельности, выпуская официальное издание «Вестник Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству»¹.

В отношении арбитражных управляющих ФСФО имела право выдавать, аннулировать и отзывать в установленном порядке лицензии арбитражных управляющих, приостанавливать действие указанных лицензий, осуществлять контроль за деятельностью арбитражных управляющих. Административные полномочия появились у ФСФО только в 2002 г. после вступления в силу КоАП РФ.

Обладая очень значительными полномочиями в сфере банкротства, ФСФО представляла собой «суперслужбу», возможности которой не могли оставить равнодушными как представителей бизнеса, так и государственных структур. Последней каплей

¹Фёдорова Г. В. Учет и анализ банкротств : учеб. пособие / Г. В. Фёдорова. 2-е изд. стер. М.: Омега-Л, 2008. С. 26.

в этом вопросе стало постановление, подписанное 14 февраля 2003 г. председателем Правительства Российской Федерации М. М. Касьяновым, присвоившего ФСФО статус уполномоченного органа в делах о банкротстве, то есть теперь в лице службы были представлены все государственные кредиторы. Наделение ФСФО полномочиями уполномоченного органа в деле о банкротстве породило множество споров между представителями органов власти.

В 2003 г. от депутатов партии «Яблоко» поступило предложение упразднить ФСФО. По их мнению, это было бы хорошим началом административной реформы. По словам депутата партии «Яблоко» И. Ю. Артемьева, его фракции не нравилась возможность ФСФО влиять на судьбу практически каждого процесса банкротства. Был солидарен с «Яблоком» и председатель думского комитета по собственности В. С. Плескачевский. Он называл их идею здоровой, но был уверен, что правительство не пойдет на поводу у депутатов¹.

Но оказалось, что согласия в Правительстве Российской Федерации не было. М. М. Касьянов настаивал, что представлять государство должно именно ФСФО, поскольку налоговая служба – это фискальный орган, который хочет быстро получить платежи в бюджет и будет способствовать исключительно ликвидации должников. У государства же другая задача – оздоровление предприятий, если это возможно. Даже в ущерб немедленной уплате налоговых долгов. Ведь налоговые задолженности образовались в десятилетней реформаторской неразберихе почти у всех предприятий.

Однако Минфин, МНС и Минэкономразвития не согласились с точкой зрения М. М. Касьянова. Министры написали премьеру письмо, в котором объясняли, что уполномоченным органом может быть только МНС, потому что ФСФО не отвечает за казну и назначение его уполномоченным органом «разрушает единство системы взыскания задолженности»².

В поддержку службы выступила руководитель ФСФО Т.И. Трефилова, которая заявила «Интерфаксу», что расформировывать ее службу ни в коем случае нельзя, так как в этом случае за-

¹ Интернет-ресурс: URL: <http://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 15.03.2016).

² Интернет-ресурс: URL: <http://www.opes.ru/> (дата обращения: 15.03.2016).

щитить интересы государства будет некому. «В последние годы в России сложилась практика преднамеренных банкротств, когда предприятия, будучи должниками государства, выводят активы в дочерние структуры, оставляя только пассивы, уклоняясь таким образом от уплаты долгов государству», – сказала Т.И. Трефилова. Президент Российской гильдии профессиональных арбитражных управляющих И. Р. Семенов говорил, что никто из чиновников не разбирается в хитросплетениях процесса банкротства лучше, чем ФСФО. По его мнению, ФСФО лучше справится с взысканием налоговой задолженности, чем фискальные ведомства¹.

Но все таки после долгих дебатов было решено, что на этапе становления института банкротства в современной России ФСФО выполнила свою организующую роль, в связи с чем служба была упразднена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»².

Полномочия, которые ранее возлагались на ФСФО, были разделены на исполнение функций уполномоченного органа, представляющего в делах о банкротстве и процедурах банкротства требования об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, а также функций регулирующего органа, осуществляющего контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия регулирующего органа, было предоставлено право обращаться в установленном Законом о банкротстве порядке в суд с заявлением о дисквалификации арбитражного управляющего (статья 29 Закона о банкротстве в редакции до 31.12.2008 г.). В свою очередь непосредственный контроль за деятельностью арбитражных управляющих был передан саморегулируемым организациям.

Дальнейший этап развития контрольных полномочий в отношении арбитражных управляющих со стороны государственных органов характеризуется частой сменой наименований органа, осуществляющего контроль за деятельностью саморегулиру-

¹ Интернет-ресурс: URL: <http://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 15.03.2016).

²Фёдорова Г. В. Учет и анализ банкротств : учеб. пособие / Г. В. Фёдорова. 2-е изд. стер. М.: Омега-Л, 2008. С. 30.

емых организаций арбитражных управляющих, и курирующих его министерств.

С 3 марта 2003 г. функции регулирующего органа, осуществляющего контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих были возложены на Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и его управления, расположенные на территориях субъектов РФ¹.

В рамках административной реформы Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 (вступил в силу 12.03.2004 г.) была создана Федеральная служба государственной регистрации (далее – Росрегистрация), подведомственная Минюсту России². В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы», утвердившим Положение о данной службе, с 19 октября 2004 г. Росрегистрации перешли полномочия по выполнению функций регулирующего органа, осуществляющего контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих³. Данное полномочие продублировано в Постановлении Правительства РФ от 03.02.2005 г. № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих»⁴.

Впоследствии Росрегистрацию подчинили образованному Министерству экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России)⁵, а позднее переименовали

¹ Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих (утратил силу) : постановление Правительства РФ от 14.02.2003 г. № 100 (ред. от 29.05.2004) // СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 659.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ Вопросы Федеральной регистрационной службы (утратил силу) : указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1315 (ред. от 30.04.2008) (утратил силу) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4110.

⁴ О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих : постановление Правительства РФ от 03.02.2005 г. № 52 // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 464.

⁵ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 (ред. от 10.09.2014) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) (в данной части Указ Президента Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 1847 вступил в силу с 30.12.2008 г.)).

В рамках совершенствования законодательства существенные изменения претерпели и положения Федерального закона № 127-ФЗ. Согласно новой редакции статьи 2 Закона о банкротстве федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление функций по контролю (надзору) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих определен в качестве органа по контролю (надзору), а функции регулирующего органа возложены на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления¹.

Регулирующим органом законодатель установил Минэкономразвития России², а Росреестр приобрел статус органа по контролю (надзору)³. Орган по контролю (надзору) получил право возбуждать дела об административном правонарушении в отношении арбитражного управляющего, саморегулируемой организации арбитражных управляющих и (или) ее должностного лица, рассматривать такое дело или направлять его для рассмотрения в арбитражный суд.

Помимо этого на Росреестр возложили такие полномочия как: ведение сводного государственного реестра арбитражных управляющих, Единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих; осуществление контроля (надзора) за соблюдением саморегулируемыми органи-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»: федер. закон от 30.12.2008 г. № 296-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 4.

² О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 437 (ред. от 06.02.2016) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

³ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии: постановление Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

зациями арбитражных управляющих законодательства РФ; проведение проверок деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих; участие в организации подготовки арбитражных управляющих, проведении и приеме теоретического экзамена по единой программе их подготовки; оказание поддержки саморегулируемым организациям арбитражных управляющих и арбитражным управляющим в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве и связанных с вопросами трансграничной несостоятельности; осуществление иных предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий¹.

Полномочия Росреестра в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций постоянно расширяются.

В 2014 г. должностным лицам Росреестра предоставили полномочие по контролю за информационной открытостью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а также право возбуждать и рассматривать дела об административном правонарушении по статье 14.52 КоАП РФ².

В 2017 г. полномочия Росреестра были дополнены вновь. Законодатель ввел административную ответственность за нарушение саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих. Должностные лица органа по контролю (надзору) также получили полномочия по возбуждению и рассмотрению данной категории дел.

¹ О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 29.03.2016) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190 ; Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : приказ Минэкономразвития России от 05.10.2009 г. № 395 (ред. от 26.06.2014) // Российская газета. 2009. 21 окт.

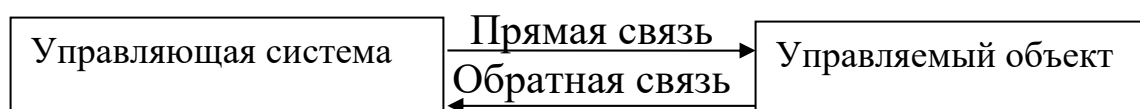
² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций : федер. закон от 07.06.2013 г. № 113-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2871.

М.А. Винокурова,
аспирант Южно-Уральского
государственного университета г. Челябинска

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ?!

Обеспечение охраны жизни и здоровья является приоритетным направлением политики государства. В ст. 41 Конституции РФ содержится положение, согласно которому «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь». Тем самым государство не только указывает на особую важность охраняемых законом благ, но и гарантирует со своей стороны осуществление целого комплекса мероприятий, направленных на устранение причинного блока ухудшения здоровья людей, предотвращения возникновения эпидемий, а также свободного доступа каждого человека как к системе здравоохранения в целом, так и к отдельным процедурам лечения и диагностики. В противоположном случае очевидным станет безуспешность государства как совокупности институциональных связей. Ведь первоначально государство создается для защиты интересов граждан, а именно, жизни и здоровья.

Любая управленческая система в настоящее время требует определенных целесообразных упорядоченных воздействий на подведомственный объект. Главное, чтобы данные воздействия носили характер «витка спирали», а не «замкнутого круга». В противном случае, любое влияние на подконтрольный объект может привести к статике общественных отношений, что впоследствии отразится и на команде управления.



Любой элемент управленческой системы не может существовать без информационной связи с окружающей средой. В таком аспекте «управляемый объект» рассматривается как поле деятельности, то есть транслируемую в определенную часть деятельности социальной действительности. Поэтому, внешним проявлением поведения системы служат результаты осуществленных социальных опросов как в виртуальном пространстве, так и реальной жизни.

Следствием интернет – анкетирования, осуществленного на сайте Министерства здравоохранения по теме оценки работы органа исполнительной власти с обращениями гражданам, представителями организаций, общественными организациями стали следующие выводы. Среди интервьюированных в виртуальном пространстве (около 100 человек) 36% обращались в Минздрав России по вопросу доступности оказания медицинской помощи, 42% – качества оказания медицинской помощи; 10% – работы медицинских организаций, 8% – льготного лекарственного обеспечения, 4% – профессиональной деятельности медицинских/фармацевтических работников. Причем, жалобы, поступающие относительно качества оказания медицинской помощи, носили региональный характер.

Проведенное масштабное социологическое исследование (2014-2016) аналитического центра Юрия Левады отображают следующую ситуацию. Данные исследований показывают, что удовлетворенность граждан РФ работой системы здравоохранения остается невысокой (на уровне 40%). За 2014-2016 года треть россиян (32%) уведомили, что положение в сфере здравоохранения ухудшилось¹.

Итоги опроса мнений потребителей государственной услуги на уровне субъекта РФ: было опрошено 60 пациентов госпиталя ветеранов войн г. Челябинска. Как сами пациенты оценивают организацию оказания медицинской помощи? Респондентам было предложено оценить по пятибалльной шкале с какими случаями ненадлежащего оказания медицинской помощи они сталкивались, где 1 балл – «никогда не сталкивался с данной формой дефекта оказания медицинской помощи», а 5 баллов – «часто встречалось в процессе оказания медицинской помощи». Ответы распределились следующим образом: «Недостатки лечения» – 45,3%; «Дефекты диагностики» – 23,3%; «Нетактичное поведение медицинского работника по отношению к пациенту» – 16,7%;

¹Сводный аналитический отчет «Противостояние логик»: врач, пациент и власть в условиях реформирования системы здравоохранения [Электронный ресурс] // Аналитический центр Юрия Левады : [http://www.levada.ru]. [2016]. URL: http://www.levada.ru/2016/05/05/protivostoyanie-logik-vrach-patsient-i-vlast-v-usloviyah-reformirovaniya-sistemy-zdravooohraneniya/ (дата обращения: 8.05.2017).

«Длинные очереди и невозможность своевременно попасть на прием к специалисту» – 14,7%.

Анкетирование лиц, нуждающихся в оказании специализированной медицинской помощи, позволило установить, что не более 35,5% довольны качеством оказания медицинской услуги, примерно 64,5% – не довольны качеством оказания медицинских услуг в лечебных учреждениях.

Опрос среди медицинских работников государственного бюджетного учреждения госпиталя ветеранов войн г. Челябинска (60 анкетированных) дал следующие результаты.

Большинство опрошенных отметили, что причинами дефекта оказания медицинской помощи служат: стандартизация медицинской помощи (54,5%), частые поправки законодательства в сфере охраны здоровья граждан (19,4%), «переформатирование» медицинской помощи в разряд медицинских услуг (26,1%). На вопрос «Считаете ли Вы, что медицинский работник полностью защищен с правовой точки зрения, если он действует по требованиям, предъявляемым к профессии?» ответы распределились следующим образом: 95% респондентов ответили отрицательно, 5% – затруднились ответить на поставленный вопрос.

Показатели представленных статистических данных, то есть усредненных показателей больших человеческих масс, отображают порядок из индивидуальной свободы воли. В рассуждении сего, автор попытается схематично представить управленческую (кибернетическую) модель отношений, складывающихся в области здравоохранения¹.

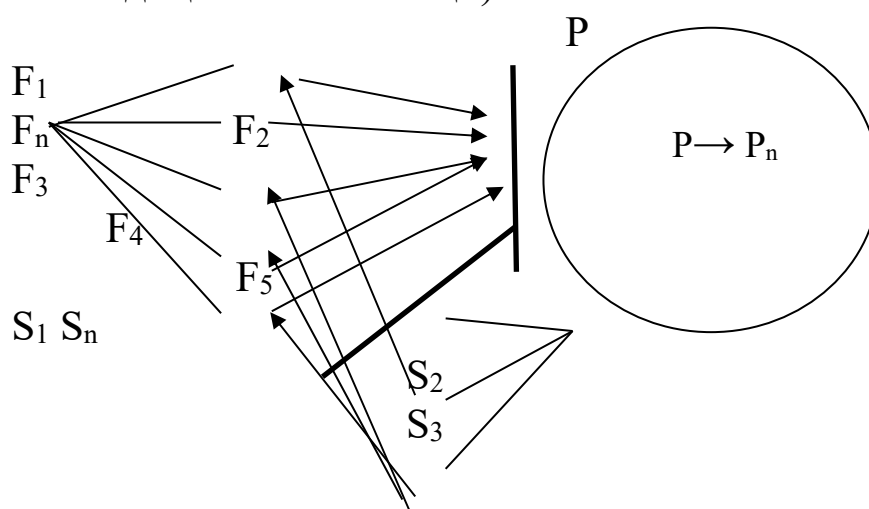
Совокупность мероприятий, направленных на эффективность государственной политики в области здравоохранения предположим в виде некоторой системы P . Цели, к которым стремится общество для нормального функционирования указанной области – параметры P ; $P \rightarrow P_n$ и V – стабильность системы (качественность действий субъектов, оказывающих медицинскую помощь и удовлетворенность работой медицинских организаций пациента).

¹ Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. – М.: Юрид. лит., 1980. С.94.

$P \rightarrow P_n (P_n \succ P)$ – ожидаемый результат проводимых изменений в области здравоохранения (понижение смертности среди населения, внедрение высокотехнологичной медицинской помощи).

Достижению целей системы P препятствует группа факторов F_n (внешние возмущающиеся силы): F_1 – стандартизация медицинской помощи; F_2 – проблемы качества оказания медицинской помощи (дефекты эвакуации, диагностики, лечения пациента); F_3 – трудности в области доступности оказания медицинской помощи (длинные очереди и невозможность своевременно попасть на прием к специалисту); F_4 – частые поправки законодательства в сфере охраны здоровья граждан; F_5 – нечеткая регламентация правового статуса врача и пациента.

Для разрешения факторов, препятствующих нормальному функционированию отношений в сфере здравоохранения, необходимо разработка определенных мер, которые «гасят» негативные влияния данных сил: S_1 – при постановке вопроса о профессиональной компетенции медицинского работника следует руководствоваться не слепым следованием в деятельности врача медико-экономическим стандартам, а, утвержденными профессиональными медицинскими сообществами РФ, – клиническими рекомендациями, которые должны носить унифицированный и общеобязательный характер; S_2 – четкая правовая дифференциация административной и уголовной ответственности медицинских работников; S_3 – принятие нормативно-правовых актов, четко регламентирующих отношения в сфере здравоохранения (начиная от единообразного толкования понятия здоровья и заканчивая отсутствием двойственности государственного контроля в сфере оказания медицинской помощи)



Из представленного рисунка видно, что меры, способствующие нейтрализации негативных влияний не в полном объеме влияют на разрешения вопроса, касающегося минимизации последствий при ненадлежащем оказании медицинской помощи. То есть правовые регуляторы нуждаются в дополнительной дифференциации.

Рекомендации по совершенствованию законодательства в области здравоохранения должны основываться на дополнительном разграничении ответственности, при котором учитывались не только общие факторы (при оказании медицинской помощи должен соблюдаться порядок оказания медицинской помощи, стандарты ее оказания, клинические рекомендации), но и индивидуальные (при решении вопроса о привлечении лица к административной или уголовной ответственности необходимо учитывать материально-техническую оснащенность медицинского учреждения в отдельном субъекте РФ). Как правильно отметил Анатолий Петрович Зильберт, «учитывая резко выраженное различие в кадровом и материальном обеспечении лечебного учреждения в разных регионах, а также разные профили учреждений, единый медико-экономический стандарт может оказаться не стимулятором качественной работы, а «запретителем» любой работы, не укладывающейся в стандарт»¹. Так, Верховный Суд РФ по административным делам рассмотрел иск гражданина М. о признании недействующим Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 11 сентября 2007 г. №582 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным с инсулинзависимым сахарным диабетом». В обосновании своих требований М. считает, что данный Приказ противоречит ФЗ от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» и нарушает права граждан в сфере здравоохранения. Согласно вышеназванному приказу для больных с инсулинозависимым сахарным диабетом установлена норма выдачи теста для определения уровня глюкозы в крови в количестве 730 штук, что недостаточно для установленного ему лечения. Заявитель отмечает, что решением районного суда г.Омска, ему было отказано в

¹ А.П.Зильбер. Этюды медицинского права и этики. М.:МЕДпресс-информ, 2008. С.304.

удовлетворении исковых требований к учреждению здравоохранения Омской области, Минздраву Омской области о возложении обязанности проводить лечение в установленном порядке.

Делегат Министерства здравоохранения РФ П. просил суд о прекращении дела в связи с тем основанием, что оспариваемый Приказ носит рекомендательный характер и не требует государственной регистрации. Однако уполномоченное лицо Минюста России С. Просило удовлетворить требования, так как Приказ признан ведомственным нормативно-правовым актом и требует государственной регистрации. Верховный Суд находит заявленные требования истца М. законными и подлежащими удовлетворению.

Суд пришел к выводу, что оспариваемый Приказ является недействительным:

(1) стандарт медицинской помощи больным с инсулинозависимым сахарным диабетом определяет условия оказания амбулаторно-поликлинической помощи, что свидетельствует об отношении данного Приказа к нормативно-правовым актам (ст.37 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан»; п. 5.12.18 Постановление Правительства от 19 июня 2012 г. №608 «Положение о Министерстве здравоохранения РФ»);

(2) в соответствии с п.8, 10 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в Минюсте РФ и обязательному официальному опубликованию. Поэтому, при издании Приказа не были исполнены требования Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», оспариваемый нормативно-правовой акт признается недействительным¹.

¹ Решения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам (первая инстанция), 2014: сборник / отв.ред. В.М. Лебедев. М.:Норма, 2015. С.454.

Главный вывод. Стремление к эффективному регулированию общественных отношений в области здравоохранения остается важнейшим аспектом человеческого сообщества. Государственная власть должна иметь ряд инструментариев, нормализующих функционированию медико-правовых отношений. Эти инструменты – резистентные факторы, которые «гасят» негативные влияния данных сил: S_1 – при постановке вопроса о профессиональной компетенции медицинского работника следует руководствоваться не слепым следованием в деятельности врача медико-экономическим стандартам, а, утвержденными профессиональными медицинскими сообществами РФ, – клиническими рекомендациями, которые должны носить унифицированный и общеобязательный характер; S_2 – четкая правовая дифференциация административной и уголовной ответственности медицинских работников; S_3 – принятие нормативно-правовых актов, четко регламентирующих отношения в сфере здравоохранения (начиная от единообразного толкования понятия здоровья и заканчивая отсутствием двойственности государственного контроля в сфере оказания медицинской помощи).

Е.Е. Власенко,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

После обретения Российской Федерации суверенитета фактический был запущен механизм становления института местного самоуправления, при чем весьма своеобразно и противоречиво, подтверждением чего является принятие трех законов о местном самоуправлении в промежутке 12 лет. При этом каждый из этих законов принципиально менял правовое положение местного самоуправления

В качестве основных причин сегодняшнего состояния дел являются, во-первых новизна для современной России конституционной модели организации местного самоуправления, во-вторых отсутствие опыта его организации. Следствием этого является отсутствие на общегосударственном уровне концепции правового регулирования ответственности субъектов, реализующих право на местное самоуправление, и соответствующей теории, которая могла бы стать основной данной концепции. В этой связи представляется необходимым уточнить понятие муниципально-правовой ответственности, имея в виду концептуальную ее трактовку. Следует заметить, что в юридической литературе данный вопрос трактуется неоднозначно. Так, согласно точке зрения Н.Н. Черногора: «при исследовании вопроса об ответственности органов местного самоуправления наибольший необходимо иметь в виду ретроспективный аспект ответственности» [1, с. 37]. Данный общий подход является доминирующим и находит конкретизацию. Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют, что: «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций» [2, с. 540]. По мнению Н.В. Постового: «Ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом, исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений» [3, с. 322]. Подавляющее большинство ученых проявляют общность интересов в том, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это негативные юридические последствия за принятые ими противозаконные решения и осуществление своих задач и функций недолжным образом.

В тоже время именно такое трактование юридической ответственности данных субъектов некоторым образом сужает ее содержание. И.А. Алексеев на данное обстоятельство обращает свое внимание: «Основная причина такого понимания юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления кроется в упрощенном понимании сути данного

явления. Традиционно правовая наука рассматривала вопросы юридической ответственности любых категорий социальных субъектов в контексте проблемы государственного принуждения. Понятие юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления гораздо шире и не сводится только к неблагоприятным правовым последствиям, которые могут наступить для соответствующих органов и должностных лиц ...Муниципально-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности, направленный на охрану интересов населения муниципального образования, законных интересов доминирующей части местного сообщества, данный вид ответственности обеспечен специальным набором санкций, применяемых к специальному субъекту (выборным, должностным лицам и органам местного самоуправления) за совершение особого вида правонарушения – муниципального правонарушения» [4, с. 41].

Здесь следует заметить, что ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает легальное определение местному самоуправлению в Российской Федерации. Определение местного самоуправления как деятельности «под свою ответственность» не означает, что органы и должностные лица местного самоуправления не будут нести юридическую ответственность за противоправные действия, а также за принятие незаконных нормативных правовых актов и нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Тут необходимо понимать, что право и возможность решать вопросы местного значения самостоятельно означает и наделение большой моральной ответственностью, которая в то же время не исключает юридическую ответственность. В этой связи в литературе справедливо указывается, что «практическое значение категории «под свою ответственность» состоит в том, что, предоставляя свободу действий (самостоятельность), государство в определенном смысле дистанцируется от последствий, а население отвечает само перед собой» [5, с. 489]. В качестве санкций можно считать низкий уровень социальных благ, нездоровая и некомфортная среда обитания, высокий криминальный уровень оперативной обстановки и др. Тем самым, муниципальную правовую ответственность следует понимать более широко, нежели общепринятое в теории права понятие юридической ответственности,

которое имеет ретроспективно-негативный характер, то есть обязанность претерпеть неблагоприятные последствия (прежде всего в результате применения мер государственного принуждения) за совершение правонарушения. Население муниципального образования и органы местного самоуправления уполномочены принять формальное правильное решение (например, по расходованию бюджетных средств), но данное решение с точки зрения целесообразности и эффективности будет иметь негативные для населения последствия. Здесь нет правонарушения в узком смысле этого понятия, но есть нарушение в более широком смысле (так, в ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» речь идет о том, что решение вопросов местного значения должно осуществляться «исходя из интересов населения», а эта категория пока весьма неопределенна и нередко проявляется неформально.

И еще один аспект, на котором остановим внимание – это ответственность органов муниципальной власти перед жителями. В соответствии с ч. 2 ст. 24 и ч. 1 ст. 71 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено право, населения муниципального образования отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины из-

бирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Вместе с тем в муниципально-правовой литературе сложилось доминирующее мнение о наличии ответственности перед населением в связи с утратой доверия (О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, В.И. Васильев и др.). Но виды ответственности разные авторы определяют по-разному: так, почти все выделяют такую ответственность, как отзыв депутата. Рассматривая утрату доверия, говорят о том, что это «важный элемент не только применительно к местному самоуправлению, но и в целом к институту народовластия. Утрата доверия возможна только в отношении выборных органов и должностных лиц. Соответственно перед населением в результате утраты доверия могут отвечать только выборные должностные лица. При этом законодательство субъектов РФ позволяет выделить типичные причины утраты доверия: ненадлежащее выполнение и невыполнение своих обязанностей; совершение действий, недостойных звания должностного лица. В то же время утрата доверия не является единственным основанием ответственности перед населением, поскольку региональное законодательство устанавливает и дополнительные основания. В целом же ответственность перед населением вытекает логично из признания того факта, что оно является субъектом муниципально-правовых отношений, а следовательно, носит конституционный характер. Основанием ответственности являются только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в случае их подтверждения в судебном порядке. Общеизвестной формой является отзыв депутата, членов органа местного самоуправления, что касается выражения недоверия и досрочного прекращения полномочий, эти виды ответственности также могут рассматриваться в качестве отдельных» [6, с. 22]. Отметим еще, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в определенной степени воспринял предшествующие научные трактовки института ответственности органов местного самоуправления перед населением.

Однако все же этого недостаточно для обеспечения реальной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности, поскольку в законе гораз-

до больше норм об ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти, чем перед избирателями. При этом большую часть вопросов, связанных с ответственностью перед гражданами, законопроект оставляет на усмотрение уставов муниципальных образований (ч. 1 ст. 71 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В законе нет и четкой нормы о праве граждан обжаловать в суде действия органов государственной власти, представляющие собой неправомерное вмешательство в дела местного самоуправления, и соответственно «для обеспечения реальной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления очень важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения» [7, с. 56]. Очевидно, в законе о местном самоуправлении целесообразно заформализовать доминирующее среди специалистов и ученых такое основание для наступления муниципально-правовой ответственности, как утрата доверия выборному лицу.

В порядке постановки отметим и еще одну проблему, связанную с ненадлежащей реализацией органами муниципальной власти своих обязанностей. Например, органы местного самоуправления обязаны предоставить участковым уполномоченным полиции жилье в течение полугода с момента обращения. Эта обязанность в абсолютном большинстве случаев не выполняется ввиду отсутствия ресурсов у муниципальной власти. Не выполняются и другие обязанности местной власти именно в связи с отсутствием должного финансирования.

Однако недостаток финансов как правило имеет объективные причины относительно местной власти, то есть на зависящие от последней (например, недопоступление налоговых сборов, которые осуществляют государственные налоговые органы). Мы полагаем, что данный вопрос, имеющий большое практическое значение, не отрегулирован в законодательстве. Вероятно, здесь также потребуется специальное монографическое исследование. Мы можем лишь предположить, что решение данной проблемы должно основываться на четком распределении полномочий ор-

ганов публичной власти всех уровней в части обеспечения финансирования всех бюджетных расходов.

Подводя черту, можно констатировать, что конституционные гарантии населения на местное самоуправление (на осуществление муниципальной власти) в целом дают достаточно надежное основание для его защиты. Вместе с тем предоставление органам местного самоуправления права обращаться в КС РФ могло бы усилить эти гарантии. При этом под гарантиями права населения на осуществление местного самоуправления (муниципальной власти) следует понимать создание организационно-правовых, материальных и финансовых условий, обеспечивающих формирование и функционирование органов местной власти. Сами гарантии представляется целесообразным классифицировать по определенной иерархии и не выделять общие и специальные гарантии, учитывая, что речь идет о разновидности публичного института. Проблема, требующая решения в контексте гарантий местного самоуправления, заключается в том, что органы местного самоуправления (в отличие от федеральных и региональных органов государственной власти и граждан) лишены возможности обращаться в Конституционный Суд РФ. Здесь необходимо наделение органов местного самоуправления правом обращения в Конституционный Суд с запросами о конституционности нормативных правовых актов, о толковании Конституции РФ в части муниципальной власти было бы существенной гарантией ее деятельности. И в этом контексте они могут быть подразделены следующим образом: 1) политические гарантии; 2) правовые гарантии (мы не считаем удачным термин «специально-юридические» или «формально-юридические»; 3) организационные гарантии; 4) финансово-экономические гарантии. С гарантиями осуществления муниципальной власти тесно связан вопрос об ее ответственности за невыполнение решений этой власти и ответственности самой муниципальной власти. В настоящее время отсутствуют федеральные нормы, предусматривающие ответственность (прежде всего административную) в случае неисполнения предписания органов местного самоуправления, и такое положение представляется ненормальным. Что касается муниципально-правовой ответственности, то ее следует понимать более широко, нежели общепринятое в теории права понятие юридиче-

ской ответственности, которое имеет ретроспективно-негативный характер, в частности, в законе о местном самоуправлении целесообразно заформализовать доминирующее среди специалистов и ученых такое основание для наступления муниципально-правовой ответственности, как утрата доверия выборному лицу.

Литература

1. Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 37.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2004. С.540.
3. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. С. 322.
4. Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. № 9. С. 41. Там же. С. 41.
5. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999. С. 489.
6. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 22.
7. Фролов Н.Л. Ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Право в системе социально-экономических регуляторов общественных отношений в современной России: проблемы теории и правоприменительной практики. Краснодар, 2008. С. 56.

А.И. Воронцов,
аспирант кафедры государственно-правовых
дисциплин юридического института
Тихоокеанского государственного университета

СИСТЕМА ОРГАНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И ОСНОВЫ ИХ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ

Спортивные соревнования относятся к социальным явлениям, порождающим особые условия для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в местах их проведения.

К особенностям проведения мероприятий относятся: ограниченность территории места проведения соревнования, изменение повседневного уклада жизни в месте проведения соревнования и на прилегающей к нему территории, как правило, значительное число участников и зрителей, повышенная вероятность возникновения конфликтных ситуаций, при которых могут возникнуть обстоятельства, угрожающие жизни и здоровью граждан.

Исходя из этого, обеспечение безопасности граждан и общественного порядка при проведении спортивных соревнований является важным направлением деятельности полиции, требующим принятия комплексных решений, привлечения дополнительного количества сил и средств, использования специалистов различного профиля, совместных согласованных действий правоохранительных органов, других органов исполнительной власти, организаторов соревнований и собственников (пользователей) объектов спорта.¹

20 января 2014 года вступили в силу изменения в Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон «О спорте»), которые направлены на формирование условий, необходимых для надлежащего обеспечения безопасности зрителей и общественного порядка во время проведения официальных спортивных соревнований.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом «О спорте» определены полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта по оказанию содействия обеспечению общественного порядка и общественной

¹ Валиуллин Ф.Ф. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2014. – 27 с.

² Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 50, ст. 6242; 2010, № 19, ст. 2290; 2012, № 53 (ч. I), ст. 7582; 2013, № 23, ст. 2866; № 30 (ч. I), ст. 4025; 2015, № 1 (ч. I), ст. 43; № 27, ст. 3995

безопасности при проведении на территориях субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных соревнований.

В соответствии с положениями части 1 статьи 20 Федерального закона «О спорте» организаторы физкультурных мероприятий или спортивных мероприятий совместно с собственниками, пользователями объектов спорта обеспечивают меры общественного порядка и общественной безопасности в соответствии с указанным Федеральным законом и Правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 (далее – Правила обеспечения безопасности).

Обеспечение мер общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований осуществляется за счет средств организаторов официальных спортивных соревнований и (или) собственников, пользователей объектов спорта в соответствии с положениями (регламентами) об официальных спортивных соревнованиях и (или) договорами, заключенными организаторами таких соревнований и собственниками, пользователями объектов спорта, если иное не предусмотрено законодательством.

Федеральным законом «О спорте» и Правилами обеспечения безопасности установлены следующие требования по обеспечению мер общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований:

Первое. Для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований организаторы таких соревнований и (или) собственники, пользователи объектов спорта могут привлекать контролеров-распорядителей. Указанное привлечение может осуществляться путем обращения в организации, осуществляющие подготовку контролеров-распорядителей и (или) оказывающие услуги по обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установлено, что в соответствии с договором на ока-

зание охранных услуг, заключенным охранной организацией с клиентом или заказчиком для обеспечения порядка в местах проведения массовых мероприятий, внутриобъектового и пропускного режимов в пределах объекта охраны организаторами соревнований и собственниками (пользователями) объектов спорта могут привлекаться частные охранники.

Кроме того, в целях содействия органам внутренних дел и иным правоохранительным органам статьей 8 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлено право граждан участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов.¹

Второе. Организаторы официальных спортивных соревнований в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также соблюдения административных запретов на посещение мест проведения таких соревнований в дни их проведения в срок до тридцати календарных дней до дня начала проведения таких соревнований обязаны уведомлять соответствующий территориальный орган МВД России о месте, дате и сроке проведения соревнований и незамедлительно сообщать об изменении указанной информации.

Третье. Места проведения официальных спортивных соревнований должны иметь необходимую инфраструктуру (часть 9 статьи 37 Федерального закона «О спорте» и пункт 5 Правил обеспечения безопасности):

1. В соответствии с пунктом 6 Правил обеспечения безопасности инфраструктура мест проведения соревнований включает в себя следующие объекты, предназначенные для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований:

а) помещение либо специально подготовленное место для работы организатора соревнования или координационного органа;

¹Зуев В.Н., Кораблев Д.П. Проблемы правового обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных мероприятий в России // Спорт: экономика, право, управление, 2014. № 2. С. 25-30.

б) помещения либо специально подготовленные места для работы сотрудников органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел;

в) помещение либо специально подготовленное место для хранения предметов, запрещенных для проноса,

г) парковочные места для размещения транспортных средств, в том числе автомобилей и специальной техники оперативных служб, а также транспортных средств инвалидов и маломобильных групп населения;

д) медицинский пункт;

е) санитарные узлы;

ж) зоны (контрольно-пропускные пункты) для возможности проведения осмотра и досмотра входящих граждан и въезжающего транспорта с применением технических средств.

Требования, предусмотренные подпунктами «в», «г» и «ж» не применяются при проведении соревнований на участках автомобильных дорог, площадей, улиц, парков и водных объектов, не имеющих определенных организатором соревнования мест для группового размещения зрителей.

2. В соответствии с Перечнем национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1047-р, объекты спорта и их инфраструктура должны соответствовать СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», в том числе иметь стоянки для временного хранения легковых автомобилей из расчета не менее чем для 15% расчетного парка индивидуальных легковых автомобилей.

Схема размещения парковок (парковочных мест) может быть включена в проект планировки территории. Документация по планировке территории утверждается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, главой местной администрации муниципального района (статьи 41, 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

3. Вопросы оказания медицинской помощи лицам, занимающимся физической культурой и спортом, и иным лицам при проведении спортивных соревнований регулируются приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 9 августа 2010 г. № 613н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи при проведении физкультурных и спортивных мероприятий».

4. В соответствии с пунктом 8 Правил обеспечения безопасности объекты спорта в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований должны быть оборудованы или снабжены:

- а) информационными табло и (или) стендами;
- б) системой контроля и управления доступом;
- в) системой охранной телевизионной;
- г) системой охранной и тревожной сигнализации;
- д) системой охранного освещения;
- е) системой экстренной связи;

ж) системой видеонаблюдения, позволяющей осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения в местах проведения соревнований, с выводом в помещение, предназначенное для работы организатора соревнований или координационного органа, с возможностью хранения информации не менее одного месяца.

Требования к системам видеонаблюдения, позволяющим осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения в местах проведения официальных спортивных соревнований предъявляется только при проведении соревнований по таким видам спорта, как «баскетбол», «волейбол», «регби», «футбол» и «хоккей», а также по спортивным единоборствам.

5. Пунктом 5 Правил обеспечения безопасности установлено, что требования к техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности утверждаются нормативным правовым актом МВД России.

Вопросы технического оснащения мест проведения спортивных соревнований регламентируются Сводом правил обеспечения антитеррористической защищенности зданий и сооружений (СП 132.13330.2011), которым устанавливаются минимально необходимые требования к решениям на проектирование заданий

и сооружений социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

В соответствии с указанным Сводом правил, объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, в которых предполагается единовременное нахождение более 50 человек и при эксплуатации которых не предусматривается установление специального пропускного режима, должны быть оснащены следующими средствами защиты: а) газоанализаторами паров взрывчатых веществ; б) стационарными металлообнаружителями; в) ручными металлоискателями; г) рентгентелевизионными установками; д) системой контроля и управления доступом; е) системой охранного освещения; ж) системой охранной телевизионной; з) системой охранной и тревожной сигнализации; и) средствами визуального досмотра; к) системой экстренной связи; л) досмотровым радиометрическим комплексом; м) контрольно-пропускными пунктами.

Четвертое. В соответствии с частью 3 статьи 40 Федерального закона 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технических регламент о безопасности зданий и сооружений» собственник (пользователь) объекта спорта должен иметь заключение об оценке соответствия зданий и сооружений объекта спорта, а также связанных со зданиями и сооружениями процессов эксплуатации.

Пятое. Права и обязанности зрителей при проведении официальных спортивных соревнований установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» (далее – Правила поведения).

Организаторы официальных спортивных соревнований и (или) собственники, пользователи объектов спорта вправе устанавливать дополнительные требования к поведению зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, которые не могут противоречить требованиям Федерального закона «О спорте» и положениям Правил поведения.

Текст Правил поведения должен быть размещен организаторами официальных спортивных соревнований и (или) собственниками (пользователями) объектов спорта на информационных щитах (стендах) перед кассами по продаже входных билетов, пе-

ред входами в место проведения официального спортивного соревнования, перед входами на трибуны и сектора, а также опубликован на официальных сайтах общероссийских спортивных федераций по видам спорта и организаторов официальных спортивных соревнований.

Перечень предметов, запрещенных к проносу в места проведения официальных спортивных соревнований, должен быть размещен на входных билетах.

Правила поведения должны быть доведены до сведения зрителей на русском языке, в случае организации международных спортивных соревнований – дополнительно на иностранных языках, а также по усмотрению организатора официального спортивного соревнования – на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации.

В соответствии со ст.1 Федерального закона от 3 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон «О полиции»), полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Статьей 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возлагается обязанность оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Содействие можно определить как согласованную по целям, месту и времени совместную деятельность не соподчиненных субъектов – организаторов спортивных соревнований, собственников (пользователей) объектов спорта и органов внутренних дел.

Содействие полиции организаторам спортивных соревнований в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах их проведения – это деятельность полиции в рамках своей компетенции, направленная на обеспечение достижения законных целей соответствующего мероприятия.

Осуществляется такая деятельность полиции как самостоятельно (с уведомлением либо без уведомления организатора мероприятий), так и во взаимодействии с организаторами спортивных соревнований, организациями, гражданами, их объединениями и другими заинтересованными субъектами. При этом полицией могут использоваться административно-правовые, оперативно-розыскные, организационно-технические и уголовно-правовые средства в рамках действующего законодательства.¹

Основными условиями эффективного оказания содействия в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка являются:

- знание организаторами соревнований, собственниками (пользователями) объектов спорта и сотрудниками полиции целей обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также основных путей достижения этих целей;

- ресурсная обеспеченность (наличие кадровых, материально-технических, финансовых, информационных составляющих для оказания содействия);

- квалифицированность аппарата управления территориальных органов внутренних дел, выражающаяся в умении обеспечить своевременность, непрерывность, оперативность действий субъектов, оказывающих содействие по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка в период подготовки и проведения спортивных соревнований.²

В соответствии с частью 1.7 статьи 20 Федерального закона «О спорте» организаторы официальных спортивных соревнований в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и соблюдения административных запретов на посещение мест проведения таких соревнований в дни их проведения в срок до тридцати календарных дней до дня начала проведения таких соревнований обязаны уведомлять соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной

¹Зуев В.Н. Правовые основы сферы физической культуры и спорта: Словарь-справочник. М.: Советский спорт, 2015. 228 с.

²Лозовский Д.Н. К вопросу о деятельности правоохранительных органов по обеспечению безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий международного уровня (зарубежная практика) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. №11-2, с. 24-25.

власти в сфере внутренних дел о месте, дате и сроке проведения таких соревнований и незамедлительно сообщать об изменении указанной информации.

При получении данного уведомления органами внутренних дел устанавливается взаимодействие с организатором соревнования (спортивной федерацией, спортивным клубом), собственником, пользователем объекта спорта, клубами болельщиков спортивных команд с целью уточнения порядка проведения спортивного соревнования, планируемого количества зрителей, готовности объекта спорта к его проведению, проведения профилактической работы с гражданами, являющимися членами клубов болельщиков по недопущению ими противоправных действий в период проведения спортивного соревнования.

В рамках взаимодействия оказывается содействие организатору официального спортивного соревнования и собственнику, пользователю объекта спорта в реализации требований Федерального закона «О спорте» и Правил обеспечения безопасности по обеспечению мер общественного порядка и общественной безопасности при его проведении.

В соответствии с пунктом 12 Правил обеспечения безопасности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований осуществляется их организаторами и собственниками, пользователями объектов спорта в соответствии с инструкцией по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта (далее – Инструкция) и планом мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований (далее – План мероприятий).

Инструкция разрабатывается собственниками (пользователями) объектов спорта на основе типовой инструкции, утвержденной Минспорта России, согласовывается с территориальными органами безопасности и территориальными органами Министерства внутренних дел РФ на районном уровне и утверждается собственниками объектов спорта не реже одного раза в 3 года.

Инструкцией определяется комплекс мероприятий, необходимых для реализации организатором спортивных соревнований и собственником, пользователем объекта спорта для обеспечения

общественного порядка и общественной безопасности при подготовке и проведении на объекте спорта соревнований, а также типовой план мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований, включающий в себя типовой расчет, расстановку по участкам работы и основные задачи сотрудников, привлекаемых организатором соревнований и собственником, пользователем объекта спорта для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования.¹

План мероприятий разрабатывается и утверждается организатором соревнований совместно с собственником (пользователем) объекта спорта по согласованию с территориальными органами внутренних дел, в соответствии с типовым планом мероприятий и с учетом положения (регламента) о соревнованиях в срок не позднее 10 дней до начала соревнований.

При проведении официальных спортивных соревнований вне объектов спорта план мероприятий разрабатывается и утверждается организатором соревнований по согласованию с территориальными органами внутренних, в соответствии с типовой инструкцией и с учетом положения (регламента) о соревнованиях в те же сроки.

В случае, если требования, предусмотренные Правилами обеспечения безопасности организаторами соревнований и (или) собственниками, пользователями объектов спорта не выполняются, органы внутренних дел:

- в соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» направляют предписания организаторами соревнований и (или) собственниками, пользователями объектов спорта о соблюдении установленных требований и об обеспечении безопасности граждан.

- информируют органы государственной власти субъектов РФ и (или) органы местного самоуправления, а также органы прокуратуры РФ.

¹Ермилова В.В., Филиппов С.С. Спортивная федерация: управление, информация. Монография. -СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – 172 с.

Учитывая, что официальные спортивные соревнования предусматривают наличие на определенной территории значительного скопления граждан и автотранспорта, подготовка к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при их проведении органами внутренних дел осуществляется по двум направлениям: на территории, прилегающей к месту проведения спортивного соревнования; в месте проведения спортивного соревнования.

Обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на территории, прилегающей к месту проведения спортивного соревнования, осуществляется в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами МВД России (приказ МВД России от 29.01.2008 № 80, глава 5 приказа МВД России от 29.01.2008 № 81).

В зависимости от значимости проводимого соревнования (муниципальные, региональные, межрегиональные, всероссийские, международные), места их проведения (проводимые в зданиях и сооружениях, на открытой местности) или доступности участия граждан (общедоступные, ограниченные количеством или иными критериями) органами внутренних дел принимаются меры по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности: по маршрутам следования зрителей и участников к месту проведения соревнования и обратно; в местах возможного сбора (скопления) граждан с целью совершения противоправных действий; на объектах транспортной инфраструктуры; в местах реализации организаторами билетов или документов их заменяющих.

При проведении официальных спортивных соревнований их организаторы совместно с собственниками, пользователями объектов спорта обеспечивают меры общественного порядка и общественной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Права и обязанности организаторов спортивных соревнований и собственников, пользователей объектов спорта по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований устанавливаются Федеральным законом «О спорте», а также Правилами обеспечения безопасности.

В соответствии с ч.17 ст. 20 Федерального закона «О спорте» собственники, пользователи объектов спорта совместно с организаторами официальных спортивных соревнований обязаны: организовывать пропускной и внутриобъектовый режимы в местах проведения официальных спортивных соревнований в период их проведения; осуществлять, в том числе с применением технических средств, контроль наличия у зрителей входных билетов или документов, их заменяющих; информировать зрителей и участников официальных спортивных соревнований о необходимости соблюдения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, а также об их действиях в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации; информировать зрителей и участников официальных спортивных соревнований о прекращении таких соревнований, организовывать эвакуацию этих зрителей и участников в случае угрозы возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации; выполнять иные обязанности, установленные правилами обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований.

Ответственность за нарушение Правил обеспечения безопасности соревнований организаторы таких соревнований, собственники, пользователи объектов спорта несут в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 20.32 КоАП РФ).

Органы внутренних дел в местах проведения официальных спортивных соревнований реализуют комплекс мероприятий по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка в соответствии с Федеральным законом «О полиции», Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹, нормативными правовыми актами МВД России по следующим направлениям деятельности: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; производство по делам об административных правонарушениях, ис-

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. N 27 (часть I) ст. 4159

полнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения.

Оказание содействия организаторам спортивных соревнований в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих соревнований, а также обеспечение правопорядка и общественной безопасности в местах проведения этих соревнований органами внутренних дел осуществляется посредством:

включения сотрудников органов внутренних дел в состав координационных органов (штабов, комиссий), создаваемых организаторами соревнований в целях организации обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при их проведении;

участия в оперативно-техническом осмотре места проведения спортивных соревнований, проводимого организатором мероприятия;

осуществления совместно с организаторами спортивных соревнований личного осмотра граждан, находящихся при них вещей при проходе к месту проведения спортивных соревнований;

осуществления личного досмотра граждан, досмотра находящихся при них вещей, досмотра и (или) осмотра транспортных средств, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

принятия необходимых мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

обеспечение готовности сил и средств органов внутренних дел к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств при проведении спортивного соревнования.

В соответствии с пунктом 18 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции имеют право осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному

осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места.

В соответствии с частью 17 статьи 20 Федерального закона «О спорте» собственники, пользователи объектов спорта совместно с организаторами официальных спортивных соревнований обязаны организовывать пропускной и внутриобъектовый режимы в местах проведения официальных спортивных соревнований в период их проведения.

При выполнении своих обязанностей контролеры-распорядители имеют право осуществлять в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности совместно с сотрудниками территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел личный осмотр граждан и осмотр находящихся при них вещей при их входе в места проведения официальных спортивных соревнований с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе граждан подвергнуться личному осмотру не допускать их в места проведения таких соревнований.

Личный осмотр граждан, как правило, проводится на оборудованных техническими средствами осмотра контрольно-пропускных пунктах.

Целью проведения личного осмотра граждан является своевременное предупреждение, выявление и пресечение попыток прохода в место проведения официального соревнования с предметами, запрещенными к проносу Правилами поведения.¹

Контролеры-распорядители проводят личный осмотр граждан и находящихся при них вещей путем непосредственного обследования, в том числе с использованием технических средств досмотра (стационарных металлообнаружителей, ручных металлоискателей, рентгенотелевизионных установок). Непосредственное обследование выражается не только в визуальном обозрении гражданина или предмета, а также в восприятиях его посредством всякого внешнего чувства – слуха, осязания и т. д.

При выявлении у входящего гражданина запрещенных к проносу предметов, контролеры-распорядители передают его со-

¹Кораблев Д.П. Система подготовки контролеров-распорядителей в Российской Федерации: проблемы и пути решения // Спортивное право – научно-практический журнал. 2014. № 2.

трудникам полиции, осуществляющим совместно с ними личный осмотр, для принятия решения о возбуждении административного производства.

Если у входящего гражданина при личном осмотре запрещенные к проносу предметы не выявлены, однако имеются достаточные основания полагать, что у гражданина, в его вещах находятся орудия совершения либо предметы правонарушения, в целях обнаружения которых осуществляется личный осмотр, либо при наличии данных о том, что этот гражданин имеет при себе предметы или вещества, оборот которых запрещен либо ограничен, сотрудники полиции вправе в порядке, установленном законодательством, провести личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств.

В целях наиболее эффективного решения задач по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении спортивных соревнований необходима согласованная деятельность всех субъектов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

В условиях реформирования МВД, сокращения штатной численности, в том числе строевых подразделений, объективно являющихся наиболее подготовленными к решению правоохранительных задач при проведении массовых мероприятий, единственно возможной тактикой и стратегией органов внутренних дел на любом уровне от районного до федерального, является умение руководителя органов внутренних дел вести правовой диалог с организаторами спортивных соревнований, собственниками (пользователями) объектов спорта, должностными лицами органов власти, местного самоуправления.

При организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных соревнований руководители органов внутренних дел должны владеть информацией о характере и особенностях официальных спортивных соревнований. Тщательное изучение данной информации должно предшествовать планированию мероприятий по охране общественного порядка обеспечению безопасности граждан. В связи с этим возникает необходимость осмысления понятия и сущности массовых мероприятий, их видов, а также факторов, оказывающих влияние на организацию охраны общественного порядка и безопасности при их проведении.

А.Н. Жеребцов,
профессор кафедры административной
деятельности ОВД Краснодарского
университета МВД России
доктор юридических наук;
А.В. Вербицкий,
адъюнкт кафедры административной
деятельности ОВД Краснодарского
университета МВД России

**ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПОСТРОЕНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ САНКЦИИ
В НОРМАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Вопросы совершенствования системы обеспечения безопасности дорожного движения длительное время находятся в поле зрения современной административно-правовой науки. Изучение этих весьма значимых проблем позволяет признать, что рассматриваемая система складывается из трех подсистем: «1) подсистему, функционирование которой непосредственно удовлетворяет транспортную потребность общества, т.е. пространственное перемещение людей и грузов. Ее он обозначает как подсистему реализации транспортной возможности; 2) подсистему подготовки и обслуживания дорожного движения; 3) подсистему органов исполнительной власти, которые осуществляют функции государственного управления межотраслевого и отраслевого характера по отношению к подсистемам первого и второго уровней»¹. Обеспечение функционирования приведенных организационных подсистем осуществляется посредством сложной структуры взаимосвязанных правовых компонентов, выраженных в нормах административного права. Такими компонентами выступают: а) субъекты, обеспечивающие безопасность дорожного движения; б) административно-правовые нормы, регулирующие отно-

¹ Майоров В.И. Содержание понятия «безопасность дорожного движения»: теоретические основы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2012. N 7(266). Вып. 29. С. 99.

шения в сфере безопасности дорожного движения; в) административно-правовые меры (дозволения и запреты) и административно-правовые методы управления, реализуемые компетентными органами и должностными лицами исполнительной власти¹. Соглашаясь в полной мере с приведенными положениями, следует подчеркнуть, что не маловажную роль в системе обеспечения безопасности дорожного движения занимает позитивное и охранительное административно-правовое его регулирование. При этом следует акцентировать внимание на то обстоятельство, что административно-деликтное законодательство занимает не последнее место в системе указанного административно-правового регулирования. В этой связи следует отметить весьма обоснованную позицию Ю.Н. Калюжного, который выделяет в качестве принципа обеспечения безопасности дорожного движения принцип приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении². Как известно охранительное административно-правовое регулирование обеспечения дорожного движения осуществляется федеральным кодифицированным законом – КоАП РФ – где в гл. 12 содержатся составы административных правонарушений в области дорожного движения и закрепляется 139 видов административно-правовых санкций, налагаемых за совершение административного правонарушения в области дорожного движения. Именно этот законодательный акт направлен на обеспечение реализации приведенного принципа обеспечения дорожного движения. Значительное место в охранительном административно-правовом регулировании системы обеспечения дорожного движения занимают административно-правовые санкции норм об административной ответствен-

¹ См.: Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: тенденции, проблемы и перспективы развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук М., 1993. С. 8 – 9; Занина Т.М., Четверикова А.И. Административно-правовые основы регулирования системы обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс, 2014. № 4. С. 50 – 52; Калюжный Ю.Н. Система обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации: правовые подходы и характерные признаки // Российская юстиция, 2016. № 12. С. 48 – 51.

² См.: Калюжный Ю.Н. Теоретико-правовые подходы к определению принципов обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2016. № 11. С. 907.

ности за правонарушения в области дорожного движения. Это обстоятельство требует проведения научного анализа факторов, влияющие на построение административно-правовой санкции в нормах об административной ответственности в области дорожного движения, что в общем-то так или иначе затрагивалось в отечественной административно-правовой науке¹. Среди таких факторов следует признать социально-экономические, организационные и правовые (юридические) группы факторов, которые вытекают из содержания подструктур системы обеспечения безопасности дорожного движения, предложенной отечественной административно-правовой наукой.

Социально-экономические факторы, влияющие на построение административно-правовой санкции норм об административной ответственности в области дорожного движения, занимают, по нашему мнению, ключевое значение для достижения целей, преследуемых административно-правовой санкцией. Такими факторами являются экономическое положение в стране, уровень доходов граждан, а также уровень правового сознания и правовой культуры не только участников дорожного движения, но и должностных лиц, обеспечивающих государственный контроль и надзор в сфере дорожного движения². Этот фактор проявляется в целом комплексе экономических мероприятий государства. *Во-первых*, осуществлении государственного финансирования дорожного строительства и ремонта автомобильных дорог, вложения в иную инфраструктуру обеспечения безопасности дорожного движения. На практике очень часто в причинах нарушении

¹ См.: Россинский Б.В. О необходимости изменения некоторых положений КоАП РФ, связанных с нарушениями в области дорожного движения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: Закон и право, 2004. С. 6 – 12; Россинский Б.В. Проблемы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения // Юстиция, 2006. № 1. С. 10 – 14; Россинский Б.В., Кузякин Ю.П. Вопросы применения главы 12 Кодекса РФ об административных правонарушениях // Законы России: опыт, анализ, практика, 2007. № 1. С. 24 – 30; Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс, 2014. № 5. С. 8 – 17; Шергин А.П. Проблемы административной ответственности в трудах профессора Бориса Вульфовича Россинского // Административное право и процесс, 2016. № 5. С. 66–72 и другие.

² См.: Жеребцов А.Н. К вопросу о понятии и сущности административной процедуры // Вестник Евразийской академии административных наук, 2015. № 3. С. 22–30.

ПДД обвиняются водители, но практически отсутствуют случаи, когда субъектами такой ответственности являются лица, отвечающие за качество дорожного покрытия и функционирования элементов иной дорожной инфраструктуры (в настоящее время ст. 12.34 КоАП РФ содержит всего два состава административного правонарушения, посягающего на установленные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений) (финансово-экономический фактор). *Во-вторых*, излишняя коммерциализация административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Так, В.Е. Севрюгин, давая правовую экспертизу законопроекту № 957581-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях. Полный текст», отмечал в качестве недостатка предложенного проекта его явную коммерциализацию, утрату своей профилактической предупредительной роли и преследующей цель, направленную в основном на обеспечение чисто фискальной функции государства¹. Эту функцию административного штрафа в области дорожного движения высказывали и другие ученые-административисты². Кроме этого автор далее пишет: «В условиях когда половина населения страны живет за чертой бедности, резкое, многократное увеличение штрафных санкций за административные правонарушения позволяет оценить позицию законодателя не только как жестокую, но и аморальную. Как показывает многолетняя правоприменительная практика КоАП РФ, ужесточение законодательства об административной ответственности не оказывает существенного влияния на снижение количества административных правонарушений в стране. Зато оказывает существенное влияние на увеличение

¹ См.: Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недостатки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс, 2016. № 10. С. 30.

² См.: Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: ВГУ, 2011. С. 346; Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право, 2014. № 10. С. 1055 – 1066; Молчанов П.В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс, 2016. № 10. С. 15–21 и другие.

общего уровня коррупции, частоты коррупционных проявлений, нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц»¹ Данное обстоятельство еще осложняется значительным и необоснованным размытием составов административных правонарушений в КоАП РФ, что тоже подчеркивается в административно-правовых исследованиях² (фискальный фактор). В-третьих, предыдущий фактор делает значимым социальный аспект построения административно-правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Таковым является учет финансового положения субъектов административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Административное наказание должно быть исполнимым, неоднократно отмечали Л.Л. Попов³, А.П. Шергин⁴ и другие ученые-административисты⁵. Вместе с тем как указывает И.А. Адмиралова в «... настоящее время мы видим совершенно иной взгляд на значение административного штрафа: его сумма, по сути, носит разорительный характер как для физического, так и для юридического лица, в связи с этим можно заметить тенденцию «коммерциализации» административной ответственности. При таком подходе к сути административного наказания говорить о его основной цели, к сожалению, не представляется возможным»⁶. На это обстоятельство указывал и

¹ Севрюгин В.Е. Указ. соч. С. 35.

² См.: Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М.: Норма, 2012. С. 142 – 149.

³ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка: монография. М., 1987. С. 51.

⁴ См.: Шергин А.П. О разработке административного права // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. Краснодар: КрУ МВД России, 2016. С. 16 – 17; Шергин А.П. Проблемы административной ответственности в трудах профессора Бориса Вульфовича Россинского // Административное право и процесс, 2016. № 5. С. 66 – 72.

⁵ См.: Жеребцов А.Н. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, посягающих на миграционно-правовые отношения // Право и политика, 2009. № 6. С. 1357 – 1362.

⁶ Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право, 2014. № 10. С. 1063.

И.И. Веремеенко¹. Приведенные положения еще раз подчеркивают то обстоятельство, что построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности в области дорожного движения должно осуществляться с учетом имущественного и финансового положения субъектов административной ответственности, что приведет к исполнимости этих санкций и в конечном счете будет способствовать достижению их целей (фактор исполнимости административно-правовой санкции). *В-четвертых*, социальным фактором, влияющим на построение административно-правовой санкции норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, выступает сформировавшийся в определенной среде вид правомерного поведения. Социальной средой, формирующей субъектов административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, преимущественно выступают водители и должностные лица, ответственные за эксплуатацию транспортных средств. Данная социальная среда характеризуется преимущественно маргинальным видом правомерного поведения в области дорожного движения. Это утверждение подтверждается и проводимыми исследования учеными-административистов. Так, Б.В. Россинский, изучая проблемы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения, приводит следующие данные: «За последние 10 лет в стране ежегодно официально наказывается от 37 – 40 до 50 – 52 миллионов нарушителей ПДД, из которых 70 – 85% составляют водители транспортных средств. Как показывают исследования, нарушений ПДД в действительности выявляется в 2 – 2,5 раза больше. Часть из них в силу ряда обстоятельств вообще остается без наказания, а во многих случаях участники дорожного движения «откупаются» неофициально. Реально можно говорить не менее чем о 80 – 90 млн. ежегодно выявленных нарушений ПДД. К тому же следует учитывать их огромную латентность: выявляется не более 5 – 7% совершенных нарушений, а зачастую еще меньше. По оценкам экспертов, чис-

¹ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. С. 185.

ло нарушений ПДД достигает в России 1,2 – 1,7 млрд. в год»¹. Именно высокая степень административной деликтности и латентности в сфере дорожного движения свидетельствует о высокой степени маргинальности поведения на дорогах. П.В. Молчанов, осуществляя социологическое исследование проблем безопасности дорожного движения, приводит следующие данные, подтверждающие приведенную нами позицию. Так, задавая вопрос респондентам «Как вы считаете, большинство водителей, нарушающих Правила дорожного движения, делают это потому, что...» он получил следующие результаты – «62,5% считают, что нарушение некоторых положений ПДД не приведет к ДТП, 23,2% – из-за плохой организации дорожного движения (отсутствие светофоров и дорожных знаков или неудобное их расположение, «пробки» на дорогах и др.), а 14,3% посчитали, что они недостаточно хорошо знают ПДД или недостаточно хорошо умеют управлять транспортным средством»². Другие авторы признают, что постоянный рост числа граждан, привлекаемых к административной ответственности за нарушение ПДД, свидетельствует не о качестве работы ГИБДД, а крайне низком уровне правосознания участников движения и плохой организации предупредительно-профилактической работы³ (фактор вида правомерного поведения).

Организационными факторами, влияющих на построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, следует признать, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (с изм. и доп.) «О безопасности дорожного движения»⁴, такие факторы, которые характеризуются комплексом организационно-правовых и организаци-

¹ Россинский Б.В. Проблемы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения // Юстиция, 2006. № 1. С. 10.

² Молчанов П.В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс, 2016. № 10. С. 15 – 16.

³ См.: Быков А.И., Молчанов П.В. Предупреждение административных правонарушений в области дорожного движения: понятие и предложения // Административное право и процесс, 2015. № 10. С. 39.

⁴ Собрание законодательства РФ, 1995. № 50. Ст. 4873.

онно-технических мероприятий и распорядительных действий, направленных на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий. В группу организационных факторов, влияющих на построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, по нашему мнению, следует отнести, *во-первых*, характер и содержание мероприятий по организации обеспечения безопасности дорожного движения, правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах, правил противопожарной безопасности, правил пользования предметами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему, в сфере безопасности дорожного движения¹ (организационно-технические факторы). Данные организационно-технические факторы проявляются в необходимости учета характера организации безопасности дорожного движения и его отражения в составах административных правонарушений и как следствие в административно-правовых санкциях, закрепляющих вид и меру государственно принудительного воздействия. Приведенные факторы опосредованно влияют на построение рассматриваемых административно-правовых санкций, так как в большей степени влияют на содержание диспозиции норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, а через них и на административно-правовые санкции. *Во-вторых*, содержание установленных правил дорожного движения (далее – ПДД)² (организационно-правовые факторы). Очевидно, что в целом ПДД направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, но закрепленные в указанном нормативно-правовом акте нормы имеют различную степень значимости для обеспечения указанной безопасности (например, нарушение правил стоянки транспортного средства (п. 12.2 ПДД) и

¹ См.: Зиганшин М.М. К вопросу об обеспечении дорожно-транспортной безопасности ДПС ГИБДД // Административное и муниципальное право, 2015. № 7. С. 701; Костенников М.В. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // НВ: Административное право и практика администрирования, 2013. № 9. С. 25.

² Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (с изм. и доп.) «О Правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993. № 47. Ст. 4531.

нарушение правил обгона (п. 11.2 ПДД)). Это обстоятельство позволяет утверждать, что конструирование составов административных правонарушений в гл. 12 КоАП РФ напрямую связаны с теми нормами, которые в основном объединены в Правилах дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (с изм. и доп.). Нарушение установленных ПДД находят отражение в диспозиции норм гл. 12 КоАП РФ и как следствие в административно-правовых санкциях, применяемых за нарушение требований банкетной диспозиции. Данное обстоятельство свидетельствует об опосредованном влиянии организационно-правовых факторов на построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

Правовые (юридические) факторы, влияющие на построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности в области дорожного движения, являются, по нашему мнению, ключевыми, определяющими вид и меру административно-правового воздействия за нарушение, установленных ПДД. К числу таких факторов, по нашему мнению, следует отнести, *во-первых*, законодательный (правотворческий) фактор. Именно законодатель формулирует в санкции вид и меру административно-правового воздействия на нарушителя ПДД. Следует отметить, и это признают ученые-административисты, в настоящее время идет активный процесс «ужесточения» мер административного наказания, что вряд ли влияет на достижения целей не только административного наказания, но и целей преследуемых самими административно-правовыми санкциями¹. Так, М.С. Студеникина пишет: «Даже беглый анализ Особенной части Кодекса приводит к выводу о том, что жизнь граждан и хозяйствующих субъектов буквально опутана бесчисленными предписаниями и ограничениями... Нужно формировать в общественном мнении понимание того, что одними запретами и суровыми наказаниями всех стоящих перед страной задач не решить. Истоки многих проблем лежат в сфере экономики. И попытка искоренить их только путем усиления ответственности без прове-

¹ См.: Ожегова Г.А. Ужесточение административной ответственности в России // Административное право и процесс, 2014. № 11. С. 44 – 46.

дения необходимых экономических преобразований к успеху не приведет. Усиление наказаний лишь снижает «порог чувствительности исполнителя», что может в реальной жизни обернуться девальвацией самой ответственности, формализмом и бездейтельностью»¹. П.В. Молчанов признает, что «... в области дорожного движения присутствует избыточность административно-правовых составов, прямо не влияющих на обеспечение безопасности дорожного движения, что является одной из причин роста административной деликтности. Ужесточение санкций становится основным способом решения проблемы обеспечения безопасности дорожного движения. Размеры действующих наказаний не обоснованы научными исследованиями. При этом не всегда целесообразно наличие «вилкок» в санкциях статей КоАП РФ. Многочисленные и постоянно вносимые в законодательство новеллы, поправки и дополнения не оказывают положительное влияние на состояние административной юрисдикции и качество работы государственных органов в области обеспечения безопасности дорожного движения»². Мы также считаем необходимым подчеркнуть, что до настоящего времени у законодателя нет научно обоснованного механизма построения административно-правовых санкций за правонарушения в области дорожного движения, а перспективы постоянного внесения изменений в действующее законодательство (гл. 12 КоАП РФ) в части усиления меры административного наказания не решает проблему снижения административной деликтности в сфере дорожного движения. Анализ вносимых изменений и дополнений в гл. 12 КоАП РФ с июля 2013 г. по июль 2017 г. подтверждает приведенные выше положения, показывает, что в 79 административно-правовых санкции были внесены изменения, при этом все направленные на увеличение меры административно-правового воздействия на нарушителя ПДД. Это составило 57% всех административно-правовых санкций, содержащихся в гл. 12 КоАП РФ. Приведенные положения подчеркивают значимость приведенного фактора, влияющего на построение административно-

¹ Студеникина М.С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс, 2014. № 9. С. 43.

² Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 4 – 5.

правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. *Во-вторых*, фактор видов административных наказаний, закрепленных в ст. 3.2 КоАП РФ. Данный фактор находит выражение в исключительном перечне возможных видов административных наказаний, которые могут быть применены при построении административно-правовой санкции, кроме этого невозможность, из-за их специфики, применения отдельных видов административных наказаний к административным правонарушениям в области дорожного движения, а также деления видов административных наказаний на основные, основные и дополнительные и исключительно дополнительные¹. Приведенный фактор представляется экстенсивным фактором, влияющим на построение административно-правовых санкций. В этой связи он имеет ограниченное влияние на данный процесс. Вместе с тем не учитывать его нельзя, так как возможно появление новых видов административного наказания, которые могут быть применены при построении административно-правовой санкции норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. *В-третьих*, фактор юридической техники построения рассматриваемых видов административно-правовых санкций. Данный фактор в первые выделила М.А. Лапина, которая признавала, что юридическая техника построения административно-правовых санкций должна учитывать принципы административной ответственности и эти санкции должны строиться с их учетом². Техничко-юридические приемы построения административно-правовых санкций ограничены комплексом обстоятельств: 1) сформированными общими правилами построения административно-правовых норм; 2) особенностью построения норм об административной ответственности и спецификой охраняемого этими нормами общественного отношения; 3) видом административных наказаний, применяемых при конструировании административно-правовой санкции; 4) возможностью и целесообразностью

¹ См.: Антонов С.Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 14. С.19.

² См.: Лапина М.А. Оптимальные приемы юридической техники, обеспечивающие согласование системы юридических санкций административно-деликтного и уголовного законодательства // Административное и муниципальное право, 2015. № 6. С. 577 – 580.

применения альтернативных и кумулятивных видов санкций; 5) применением простого и сложного приема конструирования санкции; 6) ограниченностью возможной меры административно-правового воздействия на правонарушителя; 7) при конструировании санкций в административно-деликтном праве допускается применения «единичных или безальтернативных» санкции и альтернативные санкции, например, при применении в административно-правовой санкции гл. 12 КоАП РФ предупреждения¹. Все приведенные обстоятельства раскрывают содержание приведенного нами фактора, влияющего на конструирование административно-правовой санкции.

Подводя итог анализу факторов, влияющих на построение (конструирование) административно-правовой санкции нормы об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, следует сделать следующие выводы:

1) факторы, влияющие на построение (конструирование) административно-правовой санкции нормы об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, неразрывны с системой безопасности дорожного движения, что позволяет выделить социально-экономические, организационные и правовые (юридические) группы таких факторов;

2) К числу социально-экономических факторов следует отнести: финансово-экономический фактор, фискальный фактор, фактор исполнимости административно-правовой санкции и фактор вида правомерного поведения;

3) Организационными факторами, влияющими на построение административно-правовых санкций норм об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, являются: организационно-технические и организационно-правовые факторы;

4) К числу правовых (юридических) факторов уместно отнести: законодательный (правотворческий) фактор, фактор видов административных наказаний, закрепленных в ст. 3.2 КоАП РФ, и фактор юридической техники построения рассматриваемых видов административно-правовых санкций.

¹ См.: Лапина М.А. Указ. соч. С. 578.

Е.Г. Иншакова,
старший преподаватель кафедры теории
и истории права и государства
Российского государственного университета
правосудия (г. Воронеж), кандидат юридических наук

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ, РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ

Взаимоотношения граждан и государства должны способствовать формированию основных характеристик правовой государственности, которые могут быть раскрыты в совокупности различных факторов. Как известно, не только граждане несут ответственность перед государством, но и государство отвечает за обеспечение прав, свобод и их законных интересов; степень доверия граждан к этой особой организации публичной власти определяется реальной защищенностью прав от произвола. Не без сожаления отметим, что граждане никогда не были свободны от произвола власти. Государство, призванное охранять и защищать права личности, в то же самое время способно и нарушать их принимаемыми неконституционными правовыми нормами, незаконными действиями органов исполнительной власти, отдельных должностных лиц и государственных служащих¹. Следовательно, в целом сложно рассуждать о создании соответствующих правовых условий для нормального, свободного развития человека и обеспечении государством такого жизненного уровня, при котором беспрепятственно реализуются и защищаются права, свободы и законные интересы. В настоящее время данная проблема особо актуальна и вызвана необходимостью создания качественно нового, отвечающего всем требованиям ценности личности и ее защиты, административного процессуального законодательства.

¹ См.: Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд. / под. ред. М.К. Треушникова. М.: Издательский дом «Городец», 2017. С. 10-12.

Административное судопроизводство является той областью деятельности государства, где права, свободы и законные интересы граждан затрагиваются наиболее остро. Нельзя с полной уверенностью утверждать, что создан полноценный механизм защиты общества от противоправных юридических актов, решений и действий (бездействий) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Более того, не следует особо воодушевляться по поводу принятия Кодекса административного судопроизводства, поскольку создавая судебные механизмы защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц от чиновничьего произвола, необходимо активнее и последовательнее формировать такие условия, которые исключают или сводят к минимуму риск появления решений или действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации, нарушающих права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений¹.

В этой связи юридическая защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве всегда была и остаётся в центре особого внимания ученых-юристов². Институт защиты за достаточно длительное время своего существования претерпел различные изменения, однако в последнее время эта процессуальная категория начинает приобретать довольно выраженные черты самостоятельного направления административно-процессуальной деятельности. Следует отметить, что до настоящего времени основные вопросы, касающиеся понятия и содержания защиты в административном судопроизводстве, принципов и надлежащего механизма её реализации, объектного и субъектного состава являются недостаточно разра-

¹ Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7 – 14.

² См., например : Стариков Ю.Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2 – 13; Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3 – 15; Ястребов О.А. Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13 – 18.

ботанными как в теоретическом, так и в практическом плане. На определенном этапе размышлений возникают вопросы, требующие последующего внимания. Что в целом следует понимать под юридической защитой прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве? Что необходимо предпринять для того, чтобы защита стала полноценно значимым, эффективно функционирующим направлением административно-процессуальной деятельности? В этой связи возникает необходимость её исследования, а также определения места в структуре административного процесса, соотношения с правосудием по административным делам, роли в обеспечении выполнения иных задач административного судопроизводства. Думается, что данный подход позволит выявить как позитивные, так и негативные стороны законодательного регулирования защиты и осуществления защитительной деятельности по административным делам, разработать и предложить концептуально значимые новеллы преобразования одного из системообразующих направлений административно-процессуальной деятельности, каким с позиции современных представлений об административном процессе является защита.

В юридической литературе существуют разные подходы к определению понятия защиты прав, свобод и законных интересов граждан и раскрытию его содержания. В одних источниках речь идет о защите в узком смысле, сводимом ее к административно-процессуальной функции как одному из направлений процессуальной деятельности, состоящей из действий участников административного процесса¹. Однако применительно к действующему законодательству, в котором прослеживается тенденция к расширению границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных интересов личности в административном судопроизводстве, не следует сводить административно-процессуальную защиту лишь к одному из таких направлений. Анализ процессуальных норм позволяет говорить и об иных направлениях защиты в административном судопроизводстве. Например, речь идет о защите прав, свобод и законных интересов иных лиц, вовлекаемых

¹ См., например: А. Зеленцов. Функции административной юстиции и их значение для совершенствования государственного управления // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 31.

в административно-процессуальную деятельность, как имеющих определенный процессуальный статус, так и не имеющих такового. Учитывая все проявления защитительной деятельности в административном судопроизводстве, следует говорить о защите прав всех лиц, охватываемых административно-процессуальными отношениями. Раскрывая содержание защитительной деятельности через понятия «субъекты защиты», «объекты защиты», «цель», «способы», «средства», «принципы», представляется возможным наиболее полно отразить ее сущность в единстве и многообразии компонентов, тесно взаимосвязанных между собой. Более того все действия, осуществляемые в рамках защиты, направлены на достижение конкретной цели, которая имеет определяющее значение в формировании всех иных аспектов защиты и достигается при помощи определенных способов. Рассматривая защиту как протекающую в форме правоотношений деятельность по реализации соответствующих правовых норм и представляя её в виде системы взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных и иных действий участников административного судопроизводства, следует предпринять попытку раскрытия связи защитительной деятельности с другими элементами системы административного судопроизводства, определения ее места и роли в выполнении соответствующих задач. Необходимо также подчеркнуть, что защитительная деятельность в целом оказывает непосредственное влияние на построение административного процесса, придаёт ему качество системности, становится составной частью его содержания, пронизывает всю административно-процессуальную деятельность.

По нашему мнению под *юридической защитой прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве* можно понимать комплексную систему правовых мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, предполагающую их обращения в суд. При этом системность административного судопроизводства и защита как одна из его системообразующих факторов позволяет кардинально изменить представление о её месте и роли в административном процессе, поскольку влечет необходимость обеспечения единообразного подхода к законодательной регламента-

ции, где должны найти отражение сущностные черты защиты, ее назначение, виды, субъектный состав, объекты и принципы осуществления. Также следует отметить, что правоотношения, возникающие в сфере защиты, обладают определенной спецификой, обусловленной сферой их существования. Не стоит забывать о том, что административно-процессуальные отношения, складывающиеся между субъектами, всегда предполагают обязательное участие государства в лице его органов или должностных лиц. Реальное обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов граждан является важнейшим среди других аспектов положения субъекта в административном процессе.

Не стоит забывать о том, что «полноценная и эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц является важнейшим структурным элементом правовой системы страны, основывающимся на конституционных принципах правового государства, включающим правовые процедуры проверки решений и действий властвующих субъектов права, принятых ими в отношении физических лиц и организаций вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом административному делу и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок»¹. Оценить эффективность юридической защиты субъективных прав участников административного процесса, – значит обогатить его научную характеристику, создать предпосылки для практического подхода к совершенствованию средств защиты. Более того, на определённом этапе может возникнуть потребность в уточнении, как содержательных аспектов исследования этой проблемы, так и последующей конкретизации понятия механизма обеспечения юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве.

¹Старилов М.Ю. Предварительная правовая защита (обеспечительные меры) как «новая» юридическая конструкция в административно-процессуальном праве России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 736-743.

И.Н. Князева,
доцент кафедры конституционного права
и муниципального права
Челябинского государственного университета,
кандидат юридических наук

О СООТНОШЕНИИ ВИДОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Проблема системности административных наказаний, определения их места относительно друг друга от менее строгого к более строгому постоянно является предметом исследования в научной литературе¹, оставаясь актуальной и в настоящее время.

Перечень административных наказаний, которые могут применяться к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений, установлен в части 1 статьи 3.2 КоАП РФ в таком порядке: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 5) административный арест; 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 7) дисквалификация; 8) административное приостановление деятельности; 9) обязательные работы; 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Как можно видеть, в отличие от статьи 44 УК РФ, содержащей упорядоченный перечень уголовных наказаний от менее строгого наказания к более строгому, законодатель не выстроил такую же «лестницу наказаний» в КоАП РФ, тем самым затруднил практическое применение норм законодательства об административных правонарушениях при выборе и назначении наказа-

¹ См., например: Тимошенко И.В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 2 (22). С. 43-47; Керамова С.Н. Проблемы правового регулирования назначения отдельных видов административных наказаний / Керамова С.Н., Амирханов А.Х. // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2017. Том. 32. Вып. 1 С. 36-42 и др.

ния судьями как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов, о чем свидетельствует судебная практика.

Такую позицию законодателя возможно объяснить тем, что к уголовной ответственности привлекаются только физические лица и сравнение наказаний по строгости санкций является в данном случае корректным. Тогда как к административной ответственности привлекаются не только физические лица (граждане; должностные лица; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), но также и юридические лица, то есть две основные группы субъектов. При этом к разным субъектам административной ответственности могут применяться различные виды санкций. Так, например, к юридическим лицам из десяти видов административных наказаний могут применяться лишь четыре: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) административное приостановление деятельности (часть 2 статьи 3.2 КоАП РФ). В связи с чем сравнение административных наказаний по степени их строгости для всех делинквентов является весьма затруднительным и представляет актуальную проблему правоприменения.

При всем том в целях правильного и единообразного назначения административных наказаний представляется необходимым упорядочить их систему. Помощью в решении проблемы могут послужить материальные нормы Особенной части УК РФ. Если обратить внимание на санкции, установленные за совершение преступлений, то становится очевидным, что законодатель, определяя альтернативные санкции, располагает их от менее строгих к более строгим, то есть в соответствии с «лестницей наказаний», установленной в статье 44 УК РФ. Например, совершение действий, составляющих объективную сторону преступления, предусмотренного частью 1 статьи 213 УК РФ, наказывается штрафом, либо обязательными работами, либо исправительными работами, либо принудительными работами, либо лишением свободы.

Вместе с тем в какой-то степени и КоАП РФ определяет соотношение некоторых наказаний по их тяжести, что можно использовать как «подсказку» при выборе и назначении наказания.

Так, в силу части 2 статьи 4.4 КоАП РФ при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) названного Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. Аналогичная правовая позиция содержится в пункте 24 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. В случае, предусмотренном частью 2 статьи 4.4 КоАП РФ, административное наказание назначается в пределах санкции, не предусматривающей назначение административного наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения (пункт 1 части 3 статьи 4.4 КоАП РФ). Следовательно, предупреждение является менее строгим наказанием, чем административный штраф.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (часть 1 статьи 3.12 КоАП РФ). Применительно к некоторым санкциям, предусматривающим возможность назначения юридическим лицам и лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, наказания в виде административного штрафа либо административного приостановления деятельности, можно сделать вывод, что штраф является менее строгим наказанием по отношению к приостановлению деятельности (например, часть 1 статьи 18.15, часть 5 статьи 20.4 КоАП РФ и др.).

Далее, исходя из юридической конструкции санкций, учитывая только основные виды наказаний, можно определить, что

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ, N 6, 2005.

административный штраф является также менее строгим наказанием и по отношению к конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения (часть 1 статьи 16.1 КоАП РФ); к лишению специального права, предоставленного физическому лицу (часть 4 статьи 12.9, часть 4 статьи 20.8 КоАП РФ); к административному аресту (статьи 7.27, 20.1 КоАП РФ); к административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (часть 1 статьи 18.8 КоАП РФ); к дисквалификации (статья 9.18 КоАП РФ); к обязательным работам (часть 2 статьи 5.26, части 1-6 статьи 20.2 КоАП РФ); к административному запрету на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (статья 20.31 КоАП РФ).

Такой же подход неприменим к санкциям, состоящим из основного и дополнительного наказания, то есть нельзя сделать вывод, что основное наказание всегда будет строже дополнительного, поскольку административный штраф в силу части 1 статьи 3.3 КоАП РФ установлен только в качестве основного наказания, а, например, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства могут быть и дополнительными наказаниями, несмотря на то, что они являются более строгими видами наказаний, чем административный штраф.

Однако при введении новых видов наказаний, законодатель не во всех случаях учитывает им же созданную конструкцию норм КоАП РФ, устанавливающих альтернативные санкции в определенной последовательности, что вносит путаницу и затрудняет правоприменение. Например, в санкции части 1 статьи 20.25 КоАП РФ наказания перечислены в такой последовательности: административный штраф, административный арест, обязательные работы, а в санкции части 2 статьи 20.25 КоАП РФ – административный арест, обязательные работы. Однако учитывая исключительность такого вида наказания, как административный арест, что прямо определено в части 2 статьи 3.9 КоАП РФ, его следует отнести к самому строгому из всех видов административных наказаний, установленных законодательством об административных правонарушениях. Следовательно, по своей юриди-

ческой природе административное наказание в виде обязательных работ является менее строгим наказанием, чем административный арест, что также вытекает из сравнительного анализа части 1 статьи 3.13 и части 1 статьи 3.9 КоАП РФ. А потому административные наказания в санкциях части 1 статьи 20.25 и части 2 статьи 20.25 КоАП РФ следовало бы перечислить следующим образом: административный штраф, обязательные работы, административный арест (часть 1 статьи 20.25); обязательные работы, административный арест (часть 2 статьи 20.25).

Необходимо отметить, что критерием определения строгости санкций в настоящей работе избран вид административного наказания, но не его размер, поскольку размер наказания не определяет сущность и юридическую природу каждого конкретного вида наказания.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что законодателю надлежит упорядочить выстроенную в части 1 статьи 3.2 КоАП РФ систему административных наказаний, а вместе с этим и привести в соответствие конструкцию санкций за отдельные административные правонарушения.

М.Н. Кобзарь-Фролова,
профессор кафедры административного права
и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского
государственного университета правосудия (РГУП),
Главный научный сотрудник Отдела административно правовых
исследований РГУП доктор юридических наук, профессор

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ СРОКА ДЕЙСТВИЯ НАКАЗАНИЯ

Производство по делу об административном правонарушении, связанное с привлечением лиц к ответственности, которое осуществляется в период действия срока административного наказания (с учетом правил статьи 4.6)¹, имеет процессуальные

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

особенности, которые необходимо соблюдать в целях вынесения законного, обоснованного и соразмерности наказания.

Публичному органу, должностному лицу, судье при рассмотрении такой категории дел об административных правонарушениях, следует руководствоваться, не только положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но и рекомендациями Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции от 19.12.2013¹.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) определяет условия и основания административной ответственности, виды административных наказаний, порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе подведомственность и подсудность этих дел. Верховный Суд РФ разъясняет порядок применения норм КоАП РФ, в том числе по вопросам о привлечении к ответственности лиц, в период действия срока административного наказания.

В статье 4.6 КоАП РФ закреплена норма о сроке, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Уместным будет заметить, что сроки в праве не только определяют возможность существования того или иного правоотношения в конкретный момент. От срока зависит порядок вступления лица в отношения, порядок изменения и прекращения отношений. С помощью сроков обеспечиваются процессуальные права и свободы участников отношений. Законодательное установление срока, имеет огромное значение при избрании меры

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, 2005.

наказания и размера наказания, квалификации деяния, а в отдельных случаях и для целей привлечения лица уголовной ответственности.

Приступая к рассмотрению дела об административном правонарушении, и избранию меры ответственности в отношении лица, которое находится в состоянии административного наказания, суд, публичный орган (должностное лицо), должен установить ряд юридических фактов, имеющих значение для конкретного дела и объективной оценки всех обстоятельств по данному делу. В первую очередь, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, публичный орган (должностное лицо) обязаны произвести перечисленные в статье 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях выполнения предусмотренных статьей 24.1 КоАП РФ задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом.

При подготовке дела по данной категории следует установить, относится ли к компетенции суда, публичного органа (должностного лица) рассмотрение данного дела. Разрешая вопрос о подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях необходимо исходить из положений, закрепленных в главе 23 КоАП РФ, о компетенции судов, органов, должностных лиц. Например, в случае, если при подготовке дела к рассмотрению судьей будет установлено, что рассмотрение данного дела не относится к его компетенции, он должен вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение дела по подведомственности¹.

В порядке подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению необходимо исследовать протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, и др. Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении

¹ См. пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5

(например, указание на повторность деяния, аналогичность и т.п.). Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу.

В случае, когда при подготовке дела к судебному разбирательству будет установлено, что в материалах дела об административном правонарушении, переданного на рассмотрение судье, имеется несколько протоколов об административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом, каждый протокол надлежит принимать для рассмотрения в отдельном производстве с вынесением постановления по каждому совершенному правонарушению¹.

Далее суд, публичный орган (должностное лицо) должны выяснить: вступило ли в законную силу постановление о привлечении лица к административной ответственности; не пересматривалось ли постановление о назначении лицу административного наказания и последующие постановления, связанные с его исполнением, в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ; не прекращалось ли исполнение наказания. Имеет процессуальное значение: было ли исполнено постановление о назначении лицу административного наказания; не истек ли срок наказания (срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию) и дату окончания исполнения постановления о привлечении лица к административной ответственности. Не мало важным становится вопрос об установлении в КоАП РФ и/или Уголовном кодексе Российской Федерации ответственности при квалификации деяния как повторное, аналогичное и др.

Для установления вышеперечисленных обстоятельств, имеют значение: дата вынесения постановления по делу об административном правонарушении, в соответствии с которым лицо находится в состоянии административной наказанности; дата уведомления лица о вынесенном постановлении, было ли обжаловано постановление и др.

В силу части 1 статьи 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения. Ко-

¹ См. часть 1 статьи 4.4 КоАП РФ.

пия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения постановления (часть 2 статьи 29.11 КоАП РФ).

По правилам, установленным в статье 31.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу по истечении срока, установленного для обжалования. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления (пункт 1 статьи 30.3 КоАП РФ).

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть также обжалованы не только лицом, в отношении которого ведется производство, но и иными лицами, указанными в статьях 25.1 – 25.5.1 КоАП РФ, должностным лицом, вынесшим постановление, должностным лицом, направившим это дело на рассмотрение судье. Это тоже может привести к оттягиванию срока вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поданная в суд (вышестоящий суд) подлежит рассмотрению в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать жалобу (пункт 1.1 статьи 30.5 КоАП РФ). В случае пропуска десятидневного срока, установленного для подачи жалобы, указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд. Подача последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление, их рассмотрение и разрешение осуществляются в

порядке и в сроки, установленные статьями 30.2 – 30.8 КоАП РФ, то есть в те же сроки, что и первичная жалоба. Сроки обжалования вступившего в законную силу постановления по жалобе, поданной в вышестоящий суд законодательством об административных правонарушениях не установлены. То есть временных ограничений не установлено.

Приведенный выше порядок свидетельствует о лояльности, демократичности законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Устанавливая в КоАП РФ временные границы (сроки) законодатель не только определил порядок вступления лиц в отношения, порядок изменения и прекращения отношений, но и упорядочил их. В этом есть подтверждение стремления законодательства об административных правонарушениях к достижению баланса между публичным и частным интересом.

Подробное описание действий и процедур вступления постановления о привлечении деликвента (физического лица, юридического лица) к административной ответственности в законную силу было приведено не случайно. Причины тому две. Во-первых, длительность процедур вступления постановления о привлечении лица к административной ответственности в законную силу делает необходимым для суда установить дату вступления постановления в законную силу, выяснить, было ли постановление о назначении лицу административного наказания исполнено (или исполнено не было) и дату окончания исполнения постановления о привлечении лица к административной ответственности. Во-вторых, лица, привлекаемые к административной ответственности, часто используют, установленный в КоАП РФ порядок обжалования (сроки обжалования и рассмотрения жалоб), а также загруженность судов в корыстных целях, а именно в целях избежания заслуженной кары. Такая возможность наступает в случае истечения срока давности привлечения лица к административной ответственности. Так по общим правилам, установленным в статье 4.5 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев, если дело рассматривает уполномоченный публичный орган и трех месяцев, если дело рассматривается в суде. Статьей установлены и более длительные сроки для нарушений в отдельных областях общественной жизни. Напри-

мер, за административные правонарушения в области безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 12.8, 12.24, 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 12.30 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года. Превышение годичного срока влечет освобождение лица от административной ответственности¹.

Это имеет значение при избрании меры ответственности и назначении административного наказания. А именно, если в отношении лица было возбуждено дело об административном правонарушении, но в постановлении суда (органа, должностного лица) указано, что лицо не подлежит административной ответственности в связи с истечением срока давности (по статье 4.5 КоАП РФ), лицо к административной ответственности не привлекалось! Таким образом, если в течение года, после вынесения судом последней инстанции постановления о прекращении производства по основаниям истечения срока давности, лицо вновь совершит аналогичное административное правонарушение, дело рассматривается судом (органом, должностным лицом), как административное правонарушение (деяние) совершенное данным лицом впервые. Лицо предстает перед правосудием, как не привлекавшееся ранее к административной ответственности. Такая позиция была поддержана и Пленумом Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5: если на момент рассмотрения дела об административном правонарушении истек срок, указанный в статье 4.6 КоАП РФ, в период которого лицо считается подвергнутым административному наказанию по одному или нескольким административным правонарушениям, исключается возможность учета такого административного правонарушения в качестве основания квалификации деяния как повторное.

Если лицо освобождено от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, такое правонарушение также не учитывается при решении вопроса о применении мер администра-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, 2005

тивной ответственности. Имеет значение постулат: к административной ответственности не привлекался.

В том случае, если срок, указанный в статье 4.6 КоАП РФ, не истек, действует правило о повторности, которое установлено в п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ. Повторным признается совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения. Признак повторности является одним из обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

Пленум Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 разъяснил, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства, независимо от того, установлена ли административная ответственность за совершенные правонарушения в одной или нескольких статьях КоАП РФ (например, совершение лицом, считающимся подвергнутым административному наказанию за нарушение правил дорожного движения по части 2 статьи 12.9 КоАП РФ, административного правонарушения в области дорожного движения, предусмотренного частью 4 статьи 12.15 КоАП РФ)¹.

Годичный срок, установленный в статье 4.6 КоАП РФ, имеет также значение при рассмотрении дела об административном надзоре в связи с совершением лицом, административных правонарушений, для установления, продления административного надзора либо дополнения ранее установленных административных ограничений в течение одного года, подтвержденных вступившими в законную силу постановлениями о привлечении к административной ответственности².

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»// Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, 2005

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»// Бюллетень Верховного Суда РФ, № 7, июль, 2017.

Для целей рассмотрения дела и привлечения лица к административной ответственности важно знать, не прекращалось ли деликвентом исполнение вынесенного публичным органом (должностным лицом), судом наказания. В силу норм части 2 статьи 31.2 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению в полном объеме с момента его вступления в законную силу, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми лицами, участниками производства.

Например, исполнение постановления о лишении специального права, права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права соответственно водительского удостоверения и/или удостоверения на право управления другой техники. Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему. По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату. Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права¹.

В течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права лицо, лишенное специального права, должно сдать вышеуказанные документы (удостоверение, специальное разрешение), в орган, исполняющий этот вид административного наказания, а в случае утраты указанных документов (удостоверения, специальное разрешение), в тот же срок заявить об этом в орган (должностному лицу) исполняющему наказание.

¹ Пункт 1 статьи 32.7 КоАП РФ.

В случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов срок лишения специального права прерывается. Течение прерванного срока лишения специального права продолжается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов, а равно получения органом, исполняющим этот вид административного наказания, заявления лица об утрате указанных документов. Течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее¹.

Между тем до настоящего времени имеются проблемы, связанные с противоречием действия норм КоАП РФ и иных федеральных законов, содержащих нормы административного права, например, Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Имеются и противоречия между актами судов высших инстанций по вопросам о толковании и применении судами нормы о повторности правонарушения. Подобного рода вопросы были предметом рассмотрения в иных статьях².

Таким образом, процессуальными особенностями привлечения к административной ответственности, в период действия срока административного наказания является то, что суду, органу (должностному лицу), рассматривающему дело об административном правонарушении, надлежит выяснить несколько обстоятельств:

1. исполнено ли постановление о назначении лицу административного наказания;

¹ Пункты 2 и 3 статьи 32.7 КоАП РФ.

² См. например, Кобзарь-Фролова М.Н. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: понятие, проблемы правоприменения. Материалы I международной научно-практической конференции: «Актуальные вопросы применения норм административного права», (Кореневские чтения, 08.10.17 Московский Университет МВД им. В.Я. Кикотя// Электр издание, диск ISBN 978-5-9694-0197-0 Mosuapiadovd@mail.ru

2. истек ли срок наказания (срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию);
3. дату окончания исполнения постановления о привлечении лица к административной ответственности;
4. не прекращалось ли исполнение наказания;
5. вступило ли в законную силу постановление о привлечении лица к административной ответственности, и не пересматривалось ли постановление о назначении лицу административного наказания и последующие постановления, связанные с его исполнением, в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ;
6. установлена ли в КоАП РФ (УК РФ) ответственность при квалификации деяния как повторное, аналогичное;
7. и др.

В.И. Майоров,
профессор кафедры административного
и финансового права института государства
и права Тюменского государственного
университета, доктор юридических наук, профессор

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Немаловажным компонентом становления новой системы профилактики нарушений в России являются государственные и муниципальные программы профилактики нарушений. Они представляют собой документы, в которых определяется комплекс основных мероприятий в сфере профилактики правонарушений и правила их реализации.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) в статье 7 устанавливает право федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правона-

рушений в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере стратегического планирования разрабатывать государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений и государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений соответственно. Органы местного самоуправления вправе разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений.

Государственные программы в сфере профилактики правонарушений разрабатываются и принимаются на уровне субъекта Российской Федерации. Муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений принимаются и действуют на уровне муниципалитета. Также соответствующие программы в сфере профилактики правонарушений могут приниматься муниципальными учреждениями (например, в муниципальных образовательных учреждениях: школах, средне-специальных и высших учебных заведениях и т.п.).

На региональном уровне государственные программы профилактики нарушений могут принимать различные органы государственной власти субъектов РФ. Так, в Якутии действует государственная программа Республики Саха (Якутия) «Профилактика правонарушений, обеспечение общественного порядка и противодействие преступности на 2012–2019 годы», утвержденная Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года № 972. Постановлением Правительства Красноярского края от 12 января 2017 г. № 3-п утверждена государственная региональная программа Красноярского края «Профилактика правонарушений и укрепление общественного порядка и общественной безопасности». Государственная программа Волгоградской области «Профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности на территории Волгоградской области» утверждена постановлением Администрации Волгоградской области от 17 января 2017 г. № 7-п.

В Челябинской области отсутствует отдельная государственная программа в сфере профилактики правонарушений. Профилактика нарушений наряду с другими направлениями деятельности включена в государственную программу Челябинской

области «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Челябинской области» на 2016–2019 гг. (далее – Программа), утвержденную Постановлением Правительства Челябинской области от 24 декабря 2015 г. № 689-П¹.

В качестве основной цели Программы указана реализация на территории Челябинской области государственной политики в сфере борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, обеспечения безопасности дорожного движения, призыва граждан на военную службу, становления и развития государственной службы российского казачества. Для органов власти принятие одной программы по столь широкому кругу направлений, разумеется, является более удобным, однако вызывает сомнения эффективность реализации профилактической деятельности среди других направлений, например, призыва граждан на военную службу, которому традиционно уделяется большое внимание.

Рассмотрим более подробно, как на территории Челябинской области, согласно Программе, должна осуществляться деятельность по профилактике правонарушений. В Программу входит подпрограмма «Обеспечение безопасности граждан на территории Челябинской области», в которой содержатся мероприятия, посвященные непосредственно профилактике правонарушений и которые предполагается осуществлять по следующим направлениям:

- совершенствование организационного и методического обеспечения многоуровневой системы профилактики правонарушений;
- предупреждение безнадзорности, профилактика правонарушений несовершеннолетних;
- обеспечение общественной безопасности, социально-правовой профилактики правонарушений.

По нашему мнению, из всех направлений наиболее четким выглядит второе – профилактика правонарушений несовершеннолетних, первое и третье отличаются обобщенными и расплывчатыми формулировками. В содержании Программы в рамках первого направления предусмотрены такие мероприятия, как раз-

¹ Постановление Правительства Челябинской области от 24 декабря 2015 г. № 689-П «О государственной программе Челябинской области «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Челябинской области» на 2016–2019 годы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

работка и внесение изменений в действующую на территории Челябинской области нормативную правовую базу по профилактике правонарушений; проведение мониторинга действующих в муниципальных образованиях Челябинской области программ профилактики правонарушений; осуществление выездов рабочих групп межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Челябинской области в муниципальные образования для оказания практической и методической помощи по вопросам обеспечения профилактической деятельности в сфере правопорядка. В указанных мероприятиях также отсутствует конкретика, вследствие чего их реализация имеет шансы быть исключительно формальной.

В работу по третьему направлению – обеспечение общественной безопасности, социально-правовой профилактики правонарушений – включен широкий круг мероприятий: от помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, профилактики пьянства и алкоголизма до выявления фактов незаконного пребывания иностранных лиц и лиц без гражданства на территории РФ, проведения операции «Оружие». Таким образом демонстрируется отсутствие системности в составлении и реализации Программы.

В связи с этим интересно рассмотреть, как оценивается результативность реализации Программы. Для подпрограммы «Обеспечение безопасности граждан на территории Челябинской области» определены четыре показателя:

1. Количество народных дружин, участвующих в охране общественного порядка.
2. Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, ранее привлекавшимися к уголовной ответственности.
3. Количество преступлений, совершенных в общественных местах.
4. Доля зарегистрированных преступлений, совершенных с применением оружия, по отношению к общему числу зарегистрированных преступлений¹.

¹ Постановление Правительства Челябинской области от 24 декабря 2015 г. № 689-П «О государственной программе Челябинской области «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Челябинской области» на 2016–2019 годы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Для каждого из показателей обозначены текущие значения и ожидаемые (целевые) значения, в случае достижения которых подпрограмма считается успешно реализованной. Например, исходным показателем для количества преступлений, совершенных в общественных местах, является 25 600 преступлений. За 2016 год предполагалось снизить этот показатель до 25 509 единиц. На наш взгляд, столь небольшое снижение числа преступлений (менее чем на полпроцента) сложно назвать успешным результатом комплексной профилактической работы. Тем не менее даже данное значение не было достигнуто: согласно отчету о реализации Программы за 2016 год количество преступлений, совершенных в общественных местах, по факту составило 28 048 единиц. Также не были достигнуты целевые значения по четвертому показателю: доля зарегистрированных преступлений, совершенных с применением оружия, по отношению к общему числу зарегистрированных преступлений составила 0,19% вместо 0,154%.

Столь очевидным неудачам в достижении заданных целевых показателей в отчете уделяется мало внимания, и в качестве объяснения указано, что «данные показатели являются «плавающими» и в 2016 году не достигнуты в значении плановых в связи с сокращением числа сотрудников органов внутренних дел и реформированием Министерства внутренних дел Российской Федерации согласно Указу Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», а также в связи с реализацией комплекса мер, направленных на повышение учетно-регистрационной дисциплины».

По двум другим показателям заданные значения были достигнуты: количество зарегистрированных народных дружин увеличилось с 57 до 75 единиц, а количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, ранее привлекавшимися к уголовной ответственности, снизилось с 696 до 616.

В отчете о реализации Программы за 2016 г. особо отмечена работа по развитию деятельности добровольных народных дружин – выплата денежных вознаграждений дружинникам, оказывающим активную помощь сотрудникам органов внутренних дел при пресечении преступлений и административных правонарушений, создание штабов народных дружин на региональном и

муниципальном уровне. Вовлечение граждан в обеспечение охраны правопорядка, безусловно, необходимо, но на этом направления профилактической деятельности не исчерпываются.

Мы полагаем, что упомянутых четырех показателей явно недостаточно для оценки успешности реализации программы в сфере профилактики нарушений. Кроме того, в данных показателях не прослеживается четкой связи ни с вышеобозначенными направлениями профилактической работы, ни с ожидаемыми результатами, к которым отнесено следующее:

- обеспечение безопасности граждан на территории Челябинской области, совершенствование системы профилактики преступлений и иных правонарушений, снижение количества противоправных деяний и их проявлений за счет осуществления целенаправленной социально-правовой профилактики преступлений и иных правонарушений;

- снижение уровня преступности за счет:
совершенствования нормативно-правовой базы по профилактике правонарушений;

- активизации участия и повышения координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в предупреждении правонарушений;

- вовлечения в деятельность по предупреждению правонарушений учреждений и организаций всех форм собственности, в том числе общественных организаций;

- повышения оперативности реагирования правоохранительных органов по фактам правонарушений за счет внедрения технических средств контроля над ситуацией в общественных местах;

- активизации работы по предупреждению и профилактике правонарушений, совершаемых на улицах, в общественных местах, в сфере семейно-бытовых отношений, рецидивной преступности, а также правонарушений, совершаемых несовершеннолетними;

- обеспечения общественной безопасности и предупреждения преступлений в приграничных районах, профилактики нарушений миграционного законодательства;

- организации мероприятий по профилактике пьянства и алкоголизма, асоциального образа жизни;

выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

повышения престижа службы в органах внутренних дел, формирования положительного образа сотрудника полиции, укрепления доверия населения к сотрудникам полиции¹.

Достижение данных результатов оказало бы положительное влияние на криминогенную обстановку в регионе (которая характеризуется ростом количества совершенных в 2017 г. преступлений, а по данным Генеральной прокуратуры РФ, Челябинская область занимает четвертое место в России по количеству зарегистрированных преступлений и правонарушений²), однако не совсем ясно, как их можно достичь с помощью указанных в подпрограмме мероприятий, а также почему имеются такие расхождения между целевыми индикаторами реализации подпрограммы и ее результатами. Не все из перечисленного может быть выражено в форме цифр, но можно, например, указать, сколько технических средств контроля было внедрено в общественных местах, отразить динамику преступности в приграничных районах, преступлений, совершенных в состоянии опьянения и т.д.

Удивляет, что профилактике рецидивной преступности уделено так мало внимания: в целевых показателях упоминаются повторные преступления исключительно несовершеннолетних, а в ожидаемых результатах предупреждение и профилактика рецидивной преступности упомянуты лишь вскользь вместе с другими видами правонарушений. Вместе с тем в Законе № 182-ФЗ большое внимание уделено профилактике данного вида преступности, отдельные главы посвящены таким профилактическим мерам, как ресоциализация, социальная адаптация, социальная реа-

¹ Постановление Правительства Челябинской области от 24 декабря 2015 г. № 689-П «О государственной программе Челябинской области «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Челябинской области» на 2016–2019 годы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Состояние преступности в России за январь-июнь 2017 г. // Электронный ресурс <https://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/454/%D0%95%D0%B6%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%8F%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C%202017%20%D1%81%20%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80%202.pdf> (дата обращения: 12.09.2017).

билитация и др. Количество повторных преступлений, которое по разным оценкам составляет около половины от общего числа совершаемых противоправных деяний, подтверждает актуальность проведения профилактической работы с лицами, ранее уже нарушавшими закон.

Таким образом, проведенный анализ подпрограммы «Обеспечение безопасности граждан на территории Челябинской области» позволяет сделать следующие выводы:

1. В рамках профилактической деятельности наибольшее внимание уделяется работе добровольных народных дружин, которые, несмотря на их значимость, являются лишь одним из элементов системы профилактики правонарушений.

2. Подпрограмма составлена без учета региональных особенностей субъекта федерации, на территории которого она действует. Челябинская область – регион, находящийся на границе с Республикой Казахстан, поэтому было бы актуальным сделать акцент на проблемах, характерных для приграничных территорий.

3. В подпрограмме недостаточно отражены современные тенденции профилактической работы, например, предупреждение совершения преступлений и правонарушений лицами, ранее нарушавшими закон.

4. Подпрограмма в целом характеризуется отсутствием системности, конкретики в содержании, формальностью включенных в нее мероприятий, которые частично не выполняются, как указано в отчете за 2016 г. – из-за недостатка финансирования. По этой причине мероприятия могут быть как перенесены на следующий год, так и вовсе отменены, что ставит под сомнение востребованность составления и реализации всей подпрограммы.

Упомянутые недостатки характерны и для многих других государственных программ в сфере профилактики правонарушений. Пока в составлении данных программ будет преобладать формальный подход, становление и развитие комплексной системы профилактики нарушений на региональном уровне, по нашему мнению, представляется весьма затруднительным.

А.В. Майоров,
заведующий кафедрой прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности,
Институт права, Челябинский государственный университет,
кандидат юридических наук, доцент

О ПРОБЛЕМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Несмотря на намеченные тенденции снижения количества совершаемых преступлений и иных правонарушений на территории России, которые отмечаются по данным официальной статистики МВД России, проблема реализации профилактических мероприятий не ослабевает как в научном направлении, так и в правоприменительной практике.

Целью данной статьи является проведение сравнительно-правового анализа вступившего в силу Федерального закона № 182-ФЗ от 23.06.2016 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», а также предлагаемого ранее проекта данного Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (2011 г.), который был направлен на урегулирование в рамочном формате правовых основ формирования и функционирования системы профилактики правонарушений.

Напомним, что при разработке «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» установлено, что главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать, в том числе совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения преступлений, а также создание единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений.

Так, в 2011 году был представлен проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (Далее – законопроект), который направлен

на урегулирование в рамочном формате правовых основ для формирования и функционирования системы профилактики правонарушений, объединяющей действующие региональные системы профилактики правонарушений и основанной на принципах, позволяющих различным государственным органам, органам местного самоуправления, предпринимательскому сообществу, институтам гражданского общества осуществлять многоуровневую профилактику правонарушений на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации, в муниципальных образованиях. Указанный законопроект активно обсуждался среди научного сообщества [См., например: 1; 4; 8]. Однако указанный законопроект не вступил в силу в том виде как был опубликован.

При этом, по прошествии более пяти летних обсуждений указанного проекта, был все же принят Федеральный закон № 182-ФЗ от 23.06.2016 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (Далее – ФЗ №182-ФЗ), в котором предметом регулирования являются *«общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации»* [9]. В связи с чем, предлагается провести сравнительный анализ ключевых аспектов указанных документов и обсудить перспективы реализации виктимологической профилактики в рамках принятого Закона.

Согласно заявленной проблематике в названии данной статьи, основной акцент будет перенесен именно на нормы, содержащие ранее (в законопроекте 2011 г.) положения о реализации виктимологической профилактики. Являясь специфическим видом профилактики, виктимологическая профилактика¹ включена в арсенал правоохранительных организаций многих стран и имеет свой положительный опыт ее реализации в сфере обеспечения правопорядка.

И так, предметом предлагаемого ранее законопроекта (2011 г.) выступала «деятельность субъектов системы профилактики пра-

¹ Под виктимологической профилактикой следует понимать – комплекс мер, направленных на борьбу с преступностью, составляющих неотъемлемую часть и одно из важных направлений предупредительной деятельности органов внутренних дел, которые не конкурируют с традиционной профилактической деятельностью, а, обладая некоторой самостоятельностью и специфичностью в плане работы с потенциальными жертвами преступлений, обогащают и дополняют её (См.: Задорожный В.И. Концептуальные основы виктимологической профилактики преступлений. М., 2007) [12].

вонарушений в целях организации и осуществления общей, индивидуальной и *виктимологической профилактики* (выделено мной – А.М.), направленной на выявление причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению, а также в целях осуществления мер по их устранению (минимизации, нейтрализации), оказания профилактического воздействия на объекты профилактической деятельности». Основной целью законопроекта являлось «создание в стране *единой системы профилактики* (выделено мной – А.М.) правонарушений, способствующей минимизации процессов отставания социально-правового контроля преступности от ее количественного и качественного состояния» [См.: 8].

Анализируя содержание норм законопроекта можно увидеть, что ст. 2 указанного законопроекта, помимо понятия «система профилактики правонарушений», закрепляла понятие «*виктимологическая профилактика*», под которой понималась «*деятельность субъектов системы профилактики правонарушений, ориентированная на предупреждение преступлений и иных правонарушений путем снижения у лиц риска стать жертвами противоправных посягательств*» [8]. При этом к правонарушениям отнесли как преступления, так и административные правонарушения, что в некотором роде (с позиции превенции) является логичным и верным.

Ведь профилактика правонарушений осуществляется в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства, противодействия причинам и условиям совершения правонарушений и снижения уровня преступности. Например, применение положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 12.8 КоАП РФ и привлечение лица, находящегося в состоянии опьянения в общественном месте способствует реализации мер виктимологической профилактики преступлений и снижения уровня виктимности этого лица, вызванного его девиантно-виктимным поведением.

Среди *задач*, решаемых для достижения *целей* законопроекта «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», можно было выделить следующие:

1) снижение у физических лиц риска стать *жертвами правонарушения*;

2) формирование материально-технических, финансовых, *людских и иных ресурсов обеспечения* личной и общественной безопасности;

3) повышение правосознания и уровня правовой культуры граждан;

4) обеспечение участия юридических лиц, общественных объединений и граждан в профилактике правонарушений и государственная поддержка участия граждан и их объединений в деятельности по профилактике правонарушений (ст. 5 законопроекта) (курсив – А.М.).

В принятом Законе (№182-ФЗ) ст. 6 закрепляет основные направления профилактики правонарушений, среди которых отсутствует такая виктимологически значимая задача как «снижение у физических лиц риска стать жертвами правонарушения», при этом указано в обобщенном виде – «защита личности, общества и государства от противоправных посягательств; охрана общественного порядка и обеспечение различного рода безопасности».

К *объектам профилактической деятельности* ст. 7 законопроекта относил: физических лиц, поведение которых нарушает социальные нормы; лиц, способных стать *жертвами правонарушений* в силу присущих им субъективных качеств или объективных свойств (курсив – А.М.). Однако в принятом ФЗ № 182 объекты профилактики отдельно не определены.

Субъектами системы профилактики правонарушений могли выступать: *федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица*, а также подчиненные им учреждения, организации, службы, осуществляющие в пределах своей компетенции, в том числе на основе норм предлагаемого Федерального закона и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления, профилактику правонарушений; *юридические лица*, участвующие в системе профилактики правонарушений по согласованным с органами государственной власти и органами местного самоуправления

направлениям профилактической работы либо по собственной инициативе в пределах и формах, определяемых законодательством в сфере профилактики правонарушений в соответствии с компетенцией и уставными задачами, а также *физические лица*, участвующие в системе профилактики правонарушений (ст. 8 законопроекта) (курсив – А.М.).

Принятый Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в статье 5 к субъектам профилактики правонарушений не относит физических лиц и юридических лиц, которые могли бы участвовать в системе профилактики правонарушений, а отнес лишь:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;
- 2) органы прокуратуры Российской Федерации;
- 3) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;
- 4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) органы местного самоуправления.

Виктимологическая профилактика правонарушений, по мнению авторов законопроекта, должна была заключаться: в выявлении лиц, способных стать жертвой правонарушения в силу присущих им субъективных качеств (лиц с повышенной виктимностью) или объективных свойств; в устранении либо нейтрализации факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих поведение, обуславливающее совершение в отношении отдельных лиц правонарушений; в выявлении групп риска таких лиц с целью восстановления или активизации их защитных свойств; в разработке либо совершенствовании имеющихся специальных средств защиты лиц от правонарушений.

Помимо этого в законопроекте была четко определена юрисдикция субъектов виктимологической профилактики правонарушений, в частности *меры виктимологической профилактики правонарушений*, которые должны были использоваться ее субъектами, осуществляемые исключительно с целью снижения у лиц риска стать жертвами противоправных посягательств (курсив – А.М.). Тем самым предполагалось решение главной задачи в рамках реализации виктимологической политики нашего государства – обеспечение должного уровня виктимной безопасно-

сти¹ потенциальных жертв правонарушений [2, С. 45; 5, С. 336]. При этом в законопроекте были выделены меры *общей и индивидуальной виктимологической профилактики правонарушений* (курсив – А.М.).

К мерам общей виктимологической профилактики правонарушений были справедливо отнесены:

- выявление криминальных ситуаций с участием лиц с повышенной виктимностью и принятие мер по их устранению;
- информирование населения о криминальных ситуациях и о поведении граждан, обеспечивающее их защиту от преступных посягательств;
- разъяснение направленности поведения лицам, обладающим повышенной виктимностью.

К мерам индивидуальной виктимологической профилактики правонарушений относились:

- выявление потенциальных жертв правонарушений; информирование лиц о возможном совершении в отношении них правонарушений, оказание помощи в обеспечении сохранения их жизни, здоровья и собственности;
- оказание помощи лицам с повышенной виктимностью с целью активизации их внутренних защитных возможностей, а также обеспечение их личной, имущественной и иной безопасности;
- обеспечение личной безопасности лиц, профессиональная деятельность которых обуславливает их повышенную виктимность.

Таким образом, указанные положения законопроекта были призваны развивать правовые установления современных форм профилактической работы виктимологической направленности, способных эффективно, как это представляется, влиять на минимизацию виктимности и повышение уровня защищенности. Принятие предлагаемого проекта Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в первоначальном виде позволило бы, ликвидировать существующую разнородность в реализации защитной функции государства на всех уровнях системы профилактики правонарушений, включа-

¹ Под виктимной безопасностью следует понимать – такое состояние защищенности личности и общества от создающих опасность угроз, при котором соответствующий уровень виктимности не оказывает существенного влияния на их жизненно важные интересы.

ющей виктимологический аспект (виктимологическую политику); закрепить деятельность субъектов не только по профилактике правонарушений, но и по виктимологической профилактике правонарушений до уровня государственной задачи, которая осуществлялась бы комплексно, непрерывно и системно на основе норм, предусмотренных законопроектом и иных норм российского законодательства.

Разрешение обозначенной проблемы связано и с тем, что в последнее время прослеживается четкая тенденция декриминализации уголовного законодательства, и перемещение ряда норм в разряд административной ответственности. Например, можно выделить такие преступления, которые в настоящее время являются административно-наказуемыми правонарушениями: оскорбление, клевета (*всего 6 месяцев, но все же*), побои, а также противоправные деяния, разграничивающиеся по степени тяжести: хищение и мелкое хищение, хулиганство и мелкое хулиганство, преступления и правонарушения в области дорожного движения и т.д. Можно отметить, лишь то что природа причинно-образующей детерминации как правила едина, поэтому должна быть и едина природа профилактики, а в нашем случае виктимологической профилактики.

В заключении важно отметить, что основные положения предлагаемого законопроекта (2011 г.) не только соответствовали сформированным общим направлениям существующей виктимологической политики нашего государства [См.: 11, 13], но позволяли реализовать положения разработанной автором концепции модели виктимологического противодействия преступности [См.: 7]. Полагаю, что с учетом уже принятого Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» можно все же внести поправки и пересмотреть утвержденную систему профилактики правонарушений, принимая во внимание существующие международные правовые акты, зарубежный опыт в сфере обеспечения виктимологической профилактики, а также наработанную базу исследований отечественных ученых в этой области.

Учитывая все выше изложенное, всесторонне поддерживая первоначальную редакцию законопроекта (2011 г.), считаю его обоснованным и необходимым в условиях существующей системы правосудия в нашей стране.

Примечание

1. Арзамасцев О.П. Анализ проекта Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Вестник ПензГУ. 2015. №2 (10). С. 48-52.
2. Воронин Ю.А., Майоров А.В. Виктимная безопасность: терминологическая интерпретация // Всероссийский криминологический журнал. 2014. № 1. С. 43-48.
3. Майоров А.В. Концепция виктимологического противодействия преступности // Проблемы права. 2014. № 2. С. 54-57.
4. Майоров А.В. О концепции виктимологического противодействия преступности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 50-57.
5. Майоров А.В. Соотношение уровня безопасности и виктимности личности // Мир науки, культуры, образования. 2013. № 4 (41). С. 334-336.
6. Майоров А.В. Понятие и структура системы противодействия преступности // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. Т. 1. № 1 (2). С. 112-116.
7. Майоров, А.В. Виктимологическая модель противодействия преступности : монография / А.В. Майоров. – М.: Юрлитинформ, 2014. Серия: Криминология. – 224с.
8. Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» – <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ;n=106222;req=doc>
9. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Фещенко П.Н. Виктимологический аспект социальной напряженности // Виктимология. 2015. №2 (4). С. 36-41.
11. Воронин Ю.А., Майоров А.В. Правовая виктимологическая политика: концептуальный аспект // Криминологический журнал БГЭУ. 2015. Т.9. №2 С. 201-208.
12. Задорожный, В. И. Концептуальные основы виктимологической профилактики преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / В. И. Задорожный. – М., 2007. – 606 с.
13. Вишневецкий, К. В., Палазян, А. С. Формирование системы виктимологической защиты населения в Российской Федерации / К.В. Вишневецкий, А. С. Палазян // Общество и право. – 2012. – № 2(39). – С. 142–146.

Е.Н. Майорова,
судья Административной коллегии,
Челябинский областной суд,
доцент кафедры конституционного права
и муниципального права, Челябинский государственный
университет, кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА УВАЖЕНИЕ СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Происходящие в современном обществе миграционные процессы обуславливают возникновение проблем, связанных с их регулированием, применение административных рычагов и процедур в пресечении неблагоприятных миграционных явлений. Важное место в этой сфере занимает и институт административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации [11, с. 270].

С начала 2014 года в мире наблюдается активизация миграционных процессов, вызванных различными причинами: экономический кризис, локальные конфликты – все это послужило пусковым механизмом к массовым миграциям, затронувшим многие государства планеты [6, с. 51].

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27). Данные права в силу статьи 55 Конституции РФ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (См.: ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Иностранный гражданин, не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утративший такие документы и не обратившийся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклоняющийся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (См.: ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Отметим, что данной норме корреспондирует ст. 18.8 КоАП РФ, устанавливающая административное наказание за уклонение иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации. В соответствии с ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, влечет назначение административного наказания.

Указанная санкция предусмотрена еще 29 статьями КоАП РФ, в качестве административного наказания. При этом в части статей указанная санкция предусмотрена не только в качестве основного, но и в качестве дополнительного наказания.

В настоящее время наблюдается тенденция пристального научного изучения [См.: 6; 8; 9; 10; 11 и др.] и дальнейшего расширения законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения

миграционного законодательства и ужесточения санкций за данные правонарушения.

Правонарушения в области миграционного законодательства в силу закона и по законному решению суда могут быть квалифицированы именно как обстоятельства, вынуждающие к применению такого наказания, как административное выдворение в силу насущной социальной необходимости.

Российское государство, выдворяя иностранцев, реализует свой суверенитет и обеспечивает стабильность правопорядка. Административное выдворение – одно из самых суровых административных наказаний, по внешним характеристикам сопоставимое с мерами уголовной ответственности. Об этом свидетельствует форма его осуществления, длительность карательного воздействия, затраты на исполнение. [11, с.58].

Согласно КоАП РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях, за которые предусмотрена административная ответственность в виде административного выдворения подсудно судьям судов общей юрисдикции.

При рассмотрении дел данной категории судьями применяются в равной мере общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, правила назначения административных наказаний, процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, вынесения решения о привлечении к ответственности и его исполнения.

Между тем следует отметить, что проведенный анализ судебной практики по материалам судов Челябинской области показывает, что наиболее часто встречается ситуация при рассмотрении дел указанной категории, когда лицом, привлекаемым к ответственности высказывается позиция о невозможности назначения наказания в виде административного выдворения, в связи (по мнению выдворяемого) с нарушением его прав предусмотренных ст. 8 Конвенции. Действительно, семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции РФ и международных договоров России, не имеют, однако, безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной

политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности [6, с. 53].

Так, ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признавая право каждого на уважение его личной и семейной жизни (п. 1), не допускает вмешательства со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, защиты прав и свобод других лиц (п. 2).

Приведенные нормативные положения в их интерпретации Европейским Судом по правам человека не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно их пребывание на своей территории. В вопросах иммиграции ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод или любое другое ее положение не могут рассматриваться как возлагающие на государство общую обязанность уважать выбор супружескими парами страны совместного проживания и разрешать воссоединение членов семьи на своей территории. Рассмотрению этих проблем в последние время посвящено не мало научных статей [См.: 2; 3; 4; 5 и др.].

Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что названная Конвенция не гарантирует иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными и что лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать въезд в страну. Вместе с тем, решения в этой сфере, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе ст. 8 названной Конвенции, должны быть оправданы насущной социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели.

Верховный Суд РФ, применяя вышеуказанные положения, обосновывает свою позицию тем, что применение данного наказания противоречит положению ст. 8 Конвенции о защите прав

человека и основных свобод (г. Рим, 4 ноября 1950 г.) [1], согласно которой каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

При всем этом Верховный Суд РФ опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную в Постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П, согласно которой конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения. В развитие данной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П указал, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порожаемых ими последствий (в т.ч. для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ распространяются и на административную ответственность.

Все вышесказанное подтверждается и материалами судебной практики Челябинского областного суда. При принятии решения по жалобе лица, привлекаемого к административной ответственности, судьей Челябинского областного суда, была применена вышеуказанная позиция по делу в отношении А. Как сле-

дует из решения, А. находилась на территории Российской Федерации с 2000 года, в 2010 году ей был оформлен вид на жительство, срок действия которого закончился 02 августа 2013 года. Таким образом, до момента выявления правонарушения в области миграционного законодательства, заявителем соблюдались нормы законодательства при пребывании на территории Российской Федерации. В 2009 и 2013 годах А. предпринимала меры для получения гражданства Российской Федерации. Так же, были учтены обстоятельства о наличии семейной жизни А. на территории РФ, и в качестве обстоятельств, смягчающих ответственность учтено, что совместно с А. проживают ее дети, являющиеся гражданами РФ, имеющие регистрацию в Челябинской области, длительность проживания на территории РФ; наличие статуса участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников проживающих за рубежом. Учитывая данные обстоятельства и в отсутствие данных, подтверждающих необходимость применения к нарушителю такой меры ответственности в качестве единственного возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства, выдворение А., назначенное судом первой инстанции за пределы Российской Федерации было исключено [14].

Вместе с тем, как уже было указано выше, зачастую рассматриваемой позицией Верховного суда, лица привлекаемые к ответственности, злоупотребляют, приводя ее в качестве единственного аргумента. Свидетельствующего, по их мнению, о невозможности применения к ним административного наказания в виде административного выдворения [6, с. 55].

Учитывая изложенное, представляется необходимым при принятии по делам данной категории учесть позицию Европейского Суда по правам человека, который Постановлением от 26 июня 2014 года по делу № 39428/12 «Габлишвили против России» установил, что исполнение российскими властями постановления городского суда об административном выдворении Габлишвили А.Г. будет являться нарушением статьи 8 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (4 ноября

10950 г.), в связи с несоблюдением права заявителя и его жены Габлишвили И.С. на уважение семейной жизни.

Позиция Европейского Суда по данному вопросу заключается в том, что для оценки того, *являлась ли мера в виде выдворения необходимой в демократическом сообществе*, Суд должен использовать следующие критерии (курсив – Е.М.):

«– характер и тяжесть правонарушения, совершенного заявителем;

– длительность пребывания заявителя в стране, из которой он/она должен (должна) быть депортирован(а);

– период времени, истекший с момента совершения правонарушения, и поведение заявителя в течение такого периода;

– гражданство различных заинтересованных лиц;

– семейное положение заявителя, в частности длительность брака и другие факторы, подтверждающие действительность семейной жизни пары;

– знал(а) ли супруг(а) о правонарушении на тот момент, когда он или она вступал(а) в брак с заявителем;

– есть ли в браке дети и, если есть, какого они возраста;

– степень трудностей, с которыми может столкнуться супруг(а) заявителя в стране, в которую должен быть выдворен заявитель» [См.: п.47].

Полагаю, что необходимо отразить выше указанные положения, возможно в более лаконичном варианте, что позволит выработать единый подход судей к назначению административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации.

Литература

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (4 ноября 10950 г.) – URL: <http://europeancourt.ru/konvenciya-o-zashhite-prav-cheloveka-i-drugie-oficialnye-dokumenty/konvenciya-o-zashhite-prav-cheloveka-i-osnovnyx-svobod/#8>

2. Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. – 2013. – № 3. – С. 24-27.

3. Алешин С.В. РФ // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 5 (96). – С. 158-160.

4. Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного

суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 4. – С. 14-21.

5. Грачева М.А. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты права на уважение семейной жизни в Европейском Суде по правам человека // Право и политика. – 2013. – № 2. – С. 232-237.

6. Майорова Е.Н. К вопросу об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 4 (7). – С. 51-55.

7. Нуртдинова А.Ф. Право на уважение семейной жизни и его защита Европейским Судом по правам человека // Журнал конституционного правосудия. – 2011. – № 2. – С. 2-9.

8. Назарова М.В. Административное выдворение как специфический вид административного наказания // Полицейское право. – 2005. – № 4 (4). – С. 57-60.

9. Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2013. – СПС КонсультантПлюс.

10. Полякова Н.В. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации как мера административно-правового принуждения: особенности доктрины и действующего законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. – 2008. – № 2. – С. 270-275.

11. Шерстобоев О.Н. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы российской федерации: существенные характеристики // Современное право. – 2007. – № 12. – С. 54-58.

12. Постановление Верховного Суда РФ от 13 марта 2017 г. N 64-АД17-1 // Система ГАРАНТ – URL: <http://base.garant.ru/71636734/#ixzz4vZcztrSt>

13. Постановлением Европейского Суда по правам человека от 26 июня 2014 года по делу № 39428/12 «Габлишвили против России» // Обзор практики Верховного Суда РФ 2 (2015): решения ЕСПЧ – URL: <http://europeancourt.ru/2015/07/02/20820/>

14. Сайт Челябинского областного суда. Банк судебных актов – <http://chel-oblsud.ru/index.php?html=bsr&mid=143>

И.К. Харитонов,
доцент кафедры конституционного
и административного права Краснодарского университета
МВД России, кандидат юридических наук

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

За последнее десятилетие взаимоотношение общества и государства претерпевало значительные трудности, связанные с реформированием системы органов государственной власти, негативным отношением со стороны населения к чиновникам. Реформы государственного аппарата поспособствовали во –многом изменить сложившуюся ситуацию и по –иному взглянуть на основы взаимодействия общества и государства.

Однако механизмы взаимодействия общества и полиции остались до конца не раскрытыми, далеко не полностью исчерпан потенциал их развития.

В научной литературе высказываются различные мнения по данным вопросам.

В настоящее время поддерживаются идеи «коллективной ответственности», «социального партнерства» и т.п.

На практике в России в основном превалирует форма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, другим формам не придается большого значения.

Рассмотрим на примере органов внутренних дел, как на практике и в теории происходит формирование взаимоотношений государственных и общественных институтов в правоохранительной сфере. Данному вопросу в рассматриваемой сфере придается большое значение.

На заседании Общественного совета МВД России Министр внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В.А. Колокольцев отметил, что без помощи и активного содействия людей работе полиции наиболее эффективные результаты не могут быть достигнуты. Только консолидация совместных усилий органов внутренних дел и общества является залогом успешного противодействия криминальным угрозам¹.

¹ Официальный сайт МВД России // URL: <https://mvd.ru/news/item/2571439>

Согласно Федеральному закону от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», одним из принципов деятельности полиции является общественное доверие и поддержка граждан. При осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует с другими правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Ст. 50 Федерального закона «о полиции» предусматривает положение, в соответствии с которым граждане Российской Федерации, общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом¹. Таким образом субъектами контроля выступают граждане и общественные объединения.

Наибольшей эффективности работа полиции приобретает в том случае, когда население доверяет сотрудникам полиции. Общественное мнение при оценке деятельности полиции является критерием, по которому можно определить данную степень доверия².

Современное состояние органов внутренних дел и всего государственного аппарата направлено на развитие партнерских отношений с гражданским обществом с целью обеспечения более высокого уровня индивидуальной, общественной и государственной безопасности. Такое состояние призвано обеспечить эффективность оказания государственных услуг, предоставляемых гражданам и обществу; увеличить активность граждан в самостоятельном решении общественно-значимых проблем; сориентировать государственный аппарат на учет мнения населения в процессе своей деятельности; развить систему сотрудничества по вопросам совершенствования системы органов государственной власти; упорядочить механизм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти со стороны гражданского общества.

Процесс социального взаимодействия институтов государства с гражданским обществом и населением состоит в преодолении преступности и обеспечении правопорядка в современном

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

² В.А. Ильченко Взаимоотношения общества и полиции за рубежом и в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2015, № 1, с. 138–141

российском обществе¹. Сегодня общественные объединения являются важным элементом правозащитного механизма. При этом, как подчеркивает А.Н. Герасименко, государственная система обеспечения правопорядка не может успешно функционировать без помощи общественных объединений и граждан².

Идеи партнерства и социальной ответственности предполагают это.

Можно утверждать, что проблемы взаимоотношения общества и полиции – это проблемы взаимодействия общества и государства в целом и его правоохранительных органов. Однако отчасти это вопрос соотношения государственных и общественных интересов. Соблюсти границы, в пределах которых это взаимодействие необходимо и возможно, зачастую оказывается затруднительным. Поэтому приходится руководствоваться критериями, выработанными на практике и действующими нормативными актами.

Автор считает, что цель построения партнерской модели взаимоотношения общества и государственных органов на данный момент не достигнута. Общественный контроль не может в концентрированном виде содержать в себе единственно возможную и монополистическую форму такого взаимодействия. С учетом профессионального характера деятельности органов государственной власти, государственный аппарат должен выступать соратником общества в обеспечении правопорядка и законности.

Это возможно путем концептуального пересмотра принципов и механизмов взаимодействия общества и государства. Необходимо закрепление общественного интереса как одного из ориентиров деятельности полиции. Государственные интересы должны заканчиваться там, где начинаются общественные и они должны быть направлены на их защиту и обеспечение.

В целях совершенствования взаимодействия полиции Российской Федерации с общественными объединениями, дальнейшей реализации согласованной политики в области формирования у граждан объективной оценки деятельности Министерства

¹ Яковлев Р.Р. Эффективность социального взаимодействия института полиции и гражданского общества в современной России, к.с.н Уфа, 2012 г. Сю 45

² Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14.

внутренних дел России, повышения правовой культуры общества, создания положительного образа сотрудников полиции была принята Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009 – 2014 годы.

Кроме того, был разработан проект Стратегии развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества. Разработка документа предусмотрена Дорожной картой дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, подготовленной расширенной рабочей группой при Министре внутренних дел Российской Федерации по дальнейшему реформированию органов внутренних дел. Целью проекта Стратегии является определение стратегического направления развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества и населением с указанием на цель, задачи и принципы такого взаимодействия, а также предложение его возможных и перспективных направлений и форм с учетом современных реалий общественной жизни России¹.

В настоящее время существуют различные формы совместной деятельности полиции и общественности по охране правопорядка: добровольные народные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы и т.д., к примеру, в Свердловской, Тюменской, Кировской, Курганской областях функционируют дружины по охране общественного порядка, специализированные отряды дружинников (по линии ГИБДД), казачьи дружины («Казачья полиция»), студенческие отряды охраны общественного порядка; в Костромской, Архангельской, Пензенской областях – советы общественности, добровольные народные дружины, молодежные оперативные (поисковые) отряды, внештатные сотрудники полиции; в Самарской, Белгородской, Томской, Воронежской, Псковской областях – добровольные народные дружины, студенческие оперативные отряды, круглосуточные посты и группы патрулирования в ме-

¹ Зимин А.В. Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества) // Труды академии управления МВД, 2015. № 2(34). С. 34.

стах массового пребывания граждан, общественные пункты охраны порядка, советы (группы) профилактики правонарушений; в Красноярском крае, Новосибирской, Тульской, Ульяновской областях – добровольные молодежные дружины. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений¹.

В статье 3 рассматриваемого Закона РФ говорится о том, что организациям, специализирующимся в сфере частной охранной деятельности предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частным детективам предоставляется право содействовать правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений. Правила предоставления частным охранным организациям права содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и предоставления частным детективам права содействовать правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. N 587 (ред. от 27 декабря 2012 г.) «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности».

Анализируя действующее законодательство Российской Федерации, В.А. Поникаров выделяет четыре группы негосударственных субъектов, обеспечивающих правопорядок в стране. К первой группе он относит частные детективные и охранные предприятия, службы безопасности предприятий, адвокатуры, третейские суды. Ко второй – добровольные народные дружины, казачьи объединения, общественные пункты охраны порядка, уличные, сельские, квартальные, домовые комитеты, советы профилактики. К третьей – индивидуальные субъекты правоохранительной деятельности, выполняющие функции совместно с государственными правоохранительными органами (внештат-

¹ Щелкунова М.В. Механизм взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики: Сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). М.: Академия управления МВД России, 2009. С. 350.

ные сотрудники правоохранительных органов, граждане, сотрудничающие с органами на конфиденциальной основе). К четвертой — субъекты, наделенные государством административно-юрисдикционными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Речь идет об административных комиссиях, а также о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Таким образом, взаимодействие полиции и общественных институтов может происходить по нескольким направлениям. С одной стороны, существуют особые общественные формирования, помогающие в реализации функций полиции, а с другой — осуществляют общественный контроль, например, как общественная палата.

Значение общественных формирований в деятельности полиции трудно переоценить, поскольку они обеспечивают морально-правовую сторону деятельности полиции, позволяют развиваться и не стоять на месте.

Таким образом, изменение форм взаимодействия полиции и общества происходит под внедрением принципа открытости деятельности органов государственной власти и направленность на обеспечение, защиту и охрану прав человека и гражданина. Прозрачность заставляет представителей органов государственной власти действовать «с оглядкой», уважать и соблюдать права граждан, их защищать.

Однако на данный момент необходимо совершенствование законодательных механизмов взаимодействия органов государственной власти и общественных институтов, разнообразие форм и методов.

Существующих на сегодняшний момент механизмов явно недостаточно. Контрольная функция не должна являться единственно возможной формой такого взаимодействия.

Общественные формирования не должны подменять органы государственной власти, а должны им содействовать и доверять. Это возможно только при условии выполнения многих факторов: наличии «обратной связи», прозрачности, подконтрольности и сотрудничества.

Л.И. Носенко,
заведующая кафедрой гражданского права
и процесса юридического факультета ОГУ,
доцент, кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ИЗ ПРОШЛОГО В БУДУЩЕЕ

Административный процесс, административные процедуры, административное судопроизводство, административная юстиция, данная терминология, ее сущность и содержание на протяжении длительного времени не оставляют равнодушными многих ученых нашего государства. Административному судопроизводству большое внимание уделял в свое время В.А. Рязановский в своей работе «Единство процесса». Автором предпринимались попытки наполнения содержательной составляющей «административного судопроизводства», сквозь призму анализа построения системы законодательства тех стран, где для разрешения публично – правовых споров были введены специальные административные суды. Исследованию подвергались правовые системы тех государств, в которых решение вопросов публичного права было подведомственно общим судам¹.

В настоящее время в процессуальных отраслях сложилось понимание судопроизводства, при котором оно включает в себя отношения, возникающие между судом и другими участниками процесса при рассмотрении различных категорий дел. Проще говоря, судопроизводство это рассмотрение и разрешение по существу различных категорий дел. Судебная власть в России осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства². Судебная власть в Российской Федерации централизована, едина и осуществляется именем государства. Определено единство судебной

¹ Единство процесса. В.А. Рязановский. Классика русской юридической литературы. Фонд «Международный Институт развития правовой экономики» Москва. Юридическое бюро «Городец» 1996. С. 19 -24.

² Конституция РФ ст. 118 ч. 2 Режим доступа // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147//

системы¹. В настоящее время административное судопроизводство, в буквальном смысле, реализуется посредством применения норм Кодекса административного судопроизводства. Можно ли сделать вывод о том, что административное судопроизводство появилось лишь при вступлении в силу действующего кодекса. Безусловно, нет. В рамках гражданского процесса рассматривались публично – правовые отношения. Более того, административное судопроизводство не чуждо в настоящее время и арбитражному процессу, поскольку ряд административных правоотношений рассматривается нормами Арбитражного процессуального кодекса и до настоящего времени. Закономерен вопрос, почему законодатель посчитал возможным из ГПК РФ изъять все публично- правовые отношения, а в нормах АПК РФ ряд из них оставить? Не потому ли складывается такая ситуация, что обсуждается необходимость принятия Единого кодекса гражданского судопроизводства. Считается, что унификация гражданского и арбитражного судопроизводства станет способствовать эффективности рассмотрения и разрешения по существу гражданских дел. По своей сути, процессуальное право не должно иметь различий по рассмотрению и разрешению юридических конфликтов, вытекающих из регулирования одной отрасли материального права. Современная наука привлечена к бурному обсуждению проектов Единого Кодекса гражданского судопроизводства. В системе унифицированного цивилистического кодекса, призванного рассматривать дела, связанные с восстановлением и защитой гражданских прав, правильнее сказать дел, вытекающих из гражданских, трудовых, семейных, жилищных и т.д. правоотношений, полагаем, не должно быть места административным правоотношениям.

В настоящее время успешно реализуются нормы самостоятельного судопроизводственного кодекса, к сфере действия которого относятся обозначенные ст.1 КАС РФ дела². Не менее успешно реализовываются судопроизводственные начала и Кодексом об административных правонарушениях. Стоит ли остав-

¹ ФЗ «О судебной системе» ст. 3 Режим доступа // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147//

² Кодекс административного судопроизводства ст. 1 Режим доступа// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147//

лять разрозненными судопроизводственные начала в сфере административной юрисдикции, которые лежат в основе восстановления и защиты административных прав. Насколько целесообразно наличие в АПК РФ элемента административного судопроизводства? При вышеизложенной логической последовательности трансформировать стоит и административно – процессуальное законодательство. Многие ученые, проявляющие интерес к административной процессуальной науке, исследуют отраслевой генезис. Многие из них рассуждают о перспективах административного судопроизводства, так, например, А.И. Каплунов, предполагает, что дальнейшая «модернизация» теории административного процесса может развиваться по следующим вариантам, первый из которых позволит расширить понимание процесса и вместить сложившуюся теорию его в рамки административного судопроизводства. Второй вариант предполагает сужение понятие процесса до судопроизводства с одновременным отнесением процессуальных форм деятельности органов к числу «административных процедур»¹. Весьма интересный вывод, заслуживающий особого внимания. Осмысливая потенциальные возможности развития процессуально – судопроизводственного законодательства, может быть, имеет смысл еще раз рассмотреть существующую его систему. Возвращаясь к понятию процесса и теоретическому наполнению, еще раз отметим, что «процесс», в латинском языке, означает продвижение. Он рассматривается как последовательность действий с целью достижения какого – либо результата. В юриспруденции процесс чаще всего раскрывается через порядок рассмотрения дел в суде, определяя содержательную составляющую судопроизводства². Исторически сложившееся определение не всегда отражает содержательного наполнения исследуемого термина. Рассмотрению роли и содержания административного процесса посвящены многочисленные труды ученых процессуалистов. Тем не менее, почему нельзя говорить об

¹ Каплунов А.И. Учебник Административно-процессуальное право. Учебник 2 издание. Переработанное и дополненное. Санкт-Петербургский Университет МВД. Санкт-Петербург. 2017. С.15

² Большой энциклопедический словарь. Издание второе, переработанное, дополненное. Москва. Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». Санкт-Петербург, «Норинт», 2004. С. 971

административном процессе (в широком его понимании) как о логично опосредованном продвижении административного дела, спора (юридического конфликта) поэтапно к достижению окончательного результата. Среди этапов процесса выделяется: 1) процедурирование; 2) судопроизводство; 3) исполнение правовых актов¹. Исполнительное производство, по нашему мнению, тоже может быть включено в процесс, поскольку надлежащее исполнение, в том числе и судебных актов, полнее отражает всю сущность восстановительного правосудия и является логичным завершением всего административного процесса. Данное предположение соответствует теории комплексного подхода, поскольку охватывает целую группу явлений предметов и процессов². К тому же, вполне логично встраивает в себя теорию А.Б.Зеленцова и О.А. Ястребова о самостоятельности отрасли судебного административного права³.

По тем делам или вопросам, по которым нет законодательной необходимости прохождения этапа процедурирования, возможно реализовать только судопроизводство. По каким-то делам будет необходим весь спектр процессуальной последовательности. Предполагается, что отсутствует необходимость обязательного соблюдения всех этапов административного судопроизводства ввиду сложности и многозначности правоотношений, входящих в предмет регулирования отрасли административного права. Таким подходом, по нашему мнению, можно достичь унификации процессуально – судопроизводственного законодательства в сфере административной юстиции. Так же будет достигнуто соотношение «отрасль материального права и обслуживающая ее отрасль процессуального права». К тому же это не противоречит сложившемуся пониманию административного процесса в широком смысле этого слова. Унификация административно-

¹ Носенко Л.И. Известия Оренбургского государственного аграрного университета №2 (46) 2014 год С 263.

² Каплунов А.И.. Учебник Административно – процессуальное право. Учебник 2 издание. Переработаное и дополненное. Санкт-Петербургский Университет МВД. Санкт-Петербург. 2017. С.13 ; Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014 .№10 (214).С.102-112.

³ Зеленцов А.Б. Ястребов О.А. Судебное административное право. Учебник РУДН. Мостква. Статут. 2017. С 44

судопроизводственного законодательства позволит целостнее систематизировать правоотношения в сфере административной юстиции. Ввиду чего предполагаем, что тот круг публично-правовых отношений, которые сейчас входят в систему арбитражно-процессуальной отрасли должны логично встроиться в систему административного процессуального законодательства в широком его понимании, включая судопроизводство, пополнив его нормативную предметную компетенцию.

А.Н. Позднышов,

декан юридического факультета

ФГБОУ ВПО РГЭУ «РИНХ»

доктор юридических наук, профессор;

О.Ю. Вертий,

адвокат, аспирант ФГБОУ ВПО РГЭУ «РИНХ»

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМИ МЕТОДАМИ

В силу проводимых реформ государственно-правового характера в сфере организации и функционирования органов власти и управления, возникает необходимость четкого понимания того, что только целенаправленная грамотная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения, совместные усилия всех заинтересованных государственных органов, общественных объединений позволят переломить ситуацию с аварийностью на российских дорогах, сделать их действительно безопасными для всех участников.

Статистика остается неутешительной до сих пор. Согласно только официальным данным ГУ ГИБДД МВД России в 2015 году в Российской Федерации зафиксировано 184 тысячи дорожно-транспортных происшествий (23 114 человек погибло и 231 197 человек было ранено); в 2016 году – 173 тысячи дорожно-транспортных происшествий (20 308 человек погибло и 221 140

человек было ранено)¹. Данные статистики весьма неутешительны, результаты аварийности и количество жертв в текущем 2017 году нам еще пока не известны, но прогнозы также не обнадеживают.

До середины девяностых годов прошлого века основными нормативными актами, регулирующими безопасность дорожного движения, были Правила дорожного движения², устанавливавшие обязанности участников дорожного движения, и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях³, регламентировавший меры административной ответственности и другие меры административно-правового принуждения, которые могли быть применены к ним за невыполнение обязанностей. По сути и по сей день ничего не изменилось.

В принятом еще в 1995 году Федеральном законе (ред. от 26.07.2017г.) «О безопасности дорожного движения»⁴ впервые был провозглашен принцип приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении, также установлено, что участники дорожного движения имеют права, во-первых, на свободное и беспрепятственное передвижение по дорогам Российской Федерации в соответствии и на основании установленных правил, во-вторых, на безопасные условия этого передвижения, которые должны гарантироваться государством и обеспечиваться путем выполнения законодательства о безопасности дорожного движения и международных договоров Российской Федерации.

Таким образом, с принятием Федерального закона «О безопасности дорожного движения» основные элементы самой безопасности были определены на законодательном уровне. Особое значение имело то обстоятельство, что права участников дорожного движения были непосредственно связаны с обеспечением их реализации государством, с созданием необходимых для этого га-

¹ Булгаков А. Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения Автореферат дисс.... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017г. С. 3

² Утверждены постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090. САПП РФ, 1993, № 47, ст. 4531

³ Ведомости ВС РСФСР, 1984, № 27, ст. 909

⁴ СЗ РФ, 1995, №50, ст. 4873

рантий. Но поскольку эти права в законе, по существу, были лишь декларированы, требуется их конкретизация применительно к деятельности государства как субъекта обеспечения безопасности дорожного движения. Однако этого не было сделано, что является, по нашему мнению, одной из основных причин того, что последнее десятилетие характеризуется постоянным увеличением дорожно-транспортной аварийности.

Необходимо четко осознавать, что главным участником, обеспечивающим безопасность дорожного движения, было и остается государство, ибо именно оно несет комплексную ответственность за состояние безопасности в стране, дорожной безопасности в том числе. Органами управления по регулированию дорожного движения, обеспечению его безопасности являются именно государственные органы, организации и лица, уполномоченные законом на осуществление соответствующей деятельности.

По мнению целого ряда ученых, единый правовой порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации до настоящего времени определяется Правилами дорожного движения, утвержденными Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации полтора десятка лет назад (с последующими изменениями и дополнениями). Сам по себе этот факт вызывает вопрос о том, почему до сих пор не разработан и не принят федеральный закон о правилах дорожного движения. Ведь речь идет о важнейшей области правовой охраны общественных отношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения на всем пространстве крупнейшего государства мира.

Таким образом, Правила дорожного движения, утвержденные и описанные в Постановлении Совета Министров – Правительства РФ, являются неконституционными по форме своего воплощения. Данная проблема вызывает абсолютную необходимость скорейшего принятия отдельного федерального закона «О правилах дорожного движения».

Еще в 2006г. в государственном докладе «О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации» было констатировано, что «ущерб от дорожно-транспортных происшествий угрожает национальной безопасности России, так как наряду с огромными материальными потерями ежедневно на

улицах и дорогах погибают и получают различные травмы более 800 человек»¹.

Неутешительная статистика сегодняшнего дня приведена нами выше. Особый резонанс приобретают крупные дорожные происшествия, происходящие на междугородных трассах с участием, как правило, транспортных средств, участников пассажирских перевозок и влекущих многочисленные человеческие жертвы.

Государство борется с недисциплинированными водителями, ужесточает административную и уголовную ответственность за нарушения в сфере транспорта. Безопасность дорожного движения проблема глобальная. Высокая аварийность на дорогах во многих странах расценивается как национальное бедствие. Дорожно-транспортным происшествиям способствуют различные объективные недостатки организационно-технического, организационно-правового и организационно-управленческого плана. В число первых входит неудовлетворительное состояние дорог. Для многих транспортных средств характерны серьезные конструктивные недостатки. Слабое знание участниками движения правил безопасности, неудовлетворительная организация их изучения и контроля образуют круг условий организационно-правового характера. К ним следует отнести и недостатки нормативных документов, регламентирующих безопасность дорожно-транспортного движения. К недостаткам организационно-управленческого характера относятся недостатки технического обслуживания и ремонта транспортных средств. Подобное положение вынуждает многих водителей эксплуатировать транспортные средства с серьезными дефектами. Несовершенна система профотбора и обучения водителей.

Однако представляется очевидным, что помимо вышеназванных негативных факторов, необходимо говорить о том, что несовершенство нормативного правового регулирования и практической реализации безопасности дорожного движения во многом предопределяется недостаточной теоретической разработанностью данного аспекта.

¹ О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Государственный доклад. М.: МВД России, 2006 г.

Проблематика безопасности дорожного движения в целом в настоящее время активно разрабатывается в науке административного права. Однако проблема безопасности дорожного движения, в первую очередь, содержание и гарантии обеспечения прав на безопасные условия движения, далеко не изучена и применительно к современным социальным и экономическим условиям представлена неудовлетворительно.

Необходимо дальнейшее обоснование сущности и содержания прав и обязанностей участников дорожного движения, а также научное обоснование предложений и разработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования и организационного обеспечения механизма реализации обеспечения безопасности дорожного движения. Для достижения данной цели в дальнейшем необходимо решение следующих основных задач.

Во-первых, на основе анализа научных позиций необходимо выявить сущность административно-правового статуса участников дорожного движения в Российской Федерации; раскрыть содержание прав участников дорожного движения путем анализа сущности общественных отношений, образующих дорожное движение, и оптимизировать правовое регулирование этих отношений.

Во-вторых, систематизировать обязанности участников дорожного движения и меры административно-правового принуждения, которые могут быть к ним применены в соответствии с действующим законодательством; проанализировать административно-правовые гарантии безопасности дорожного движения.

В-третьих, исследовать содержание организационно-правовой деятельности органов исполнительной власти, прежде всего, органов внутренних дел, по реализации безопасности дорожного движения; изучить административно-правовые аспекты организации дорожного движения как метода обеспечения безопасного состояния условий движения и подготовить предложения по ее совершенствованию.

Обозначенные выше направления исследовательской работы являются приоритетными в целях реализации обеспечения безопасности дорожного движения административно-правовыми средствами. Они должны стать ориентиром для разработчиков данного вопроса с целью выработки дальнейших практических рекомендаций по изменению, совершенствованию действующего административного законодательства.

А.В. Сладкова,
доцент кафедры административного права
и процесса Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ: ПРИНЦИП ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Принцип презумпции невиновности является одним из основополагающих принципов, получившим закрепление в ст. 1.5 КоАП РФ. Данный принцип означает, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. При этом неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. «Включение данной статьи в КоАП РФ – значительный прогресс в правовом регулировании общественных отношений в сфере применения административной ответственности. Распространение этих положений, относящихся к обвиняемым в совершении преступлений, на статус привлекаемых к административной ответственности свидетельствует о дальнейшем внедрении демократических и общественных принципов, в том числе и международных, в процесс применения административной ответственности, что полностью соответствует современным тенденциям развития российского общества и государства»¹.

В условиях декриминализации уголовных преступлений экономического характера закрепление данного принципа в КоАП РФ является и новеллой отрасли (ранее данный принцип применялся только в уголовном праве), и значительным достижением, направленным на всестороннюю защиту прав и свобод всех субъектов административных правонарушений, в частности юридических лиц. Воплощение данного принципа в жизни имеет перво-

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрист, 2002. С. 115.

степенное значение, учитывая масштабность привлечения юридических лиц к административной ответственности в области рынка ценных бумаг и невозможность привлечения юридических лиц к уголовной ответственности, в том числе за совершение преступлений в области рынка ценных бумаг¹.

Данный принцип исходит также из положений ст. 49 Конституции Российской Федерации и предполагает установление вины лица в совершении административного правонарушения, необходимость доказывания вины, а также необходимость вступления в законную силу постановления суда, органа или должностного лица, рассматривающих дело; право лица, привлекаемого к административной ответственности, не доказывать свою невиновность; толкование неустранимых сомнений в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, в пользу этого лица.

Поскольку вина является сердцевиной субъективной стороны административного правонарушения, то презумпция невиновности является важной гарантией прав субъектов, привлекаемых к административной ответственности в области рынка ценных бумаг. В отношении административных правонарушений в области рынка ценных бумаг принцип презумпции невиновности способствует повышению качества производства по делам об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, что особенно значимо, учитывая сложный субъектный состав правоотношений в области рынка ценных бумаг: «инвестор – эмитент», «инвестор – брокер, дилер, регистраторы, депозитарии,

¹ Анализируя положения Уголовного кодекса РФ, преступлениями в области рынка ценных бумаг являются: легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1); злоупотребления при эмиссии ценных бумаг (ст. 185); злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах (ст. 185.1); нарушение порядка учета прав на ценные бумаги (ст. 185.2); манипулирование рынком (ст. 185.3); воспрепятствование осуществлению или незаконное ограничение прав владельцев ценных бумаг (ст. 185.4); фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества (ст.185.5); неправомерное использование инсайдерской информации (ст. 185.6 вступает в силу по истечении трех лет после дня официального опубликования Закона об инсайдерской информации); изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг (ст. 186).

клиринговые организации, управляющие организации» и т.д. Реализация указанного принципа на практике влечет необходимость уполномоченных должностных лиц собирать весомую доказательственную базу для установления вины конкретного лица, что, в свою очередь, способствует уменьшению числа незаконных актов о привлечении к административной ответственности за правонарушения в области рынка ценных бумаг и гарантирует соблюдение прав и законных интересов всех участников рынка ценных бумаг.

Неотъемлемым элементом административного правонарушения в области рынка ценных бумаг является **субъективная сторона**. Учитывая, что под административным правонарушением понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ), то в теории административного права под субъективной стороной административного правонарушения понимают вину физического и юридического лица.

Одним из основных принципов законодательства об административных правонарушениях, в том числе в области рынка ценных бумаг, является закрепленный в ст. 1.5 КоАП РФ **принцип презумпции невиновности**, согласно которому вина лица в совершении правонарушения должна быть в обязательном порядке установлена соответствующим органом или должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении.

Административные правонарушения в области рынка ценных бумаг в соответствии с законодательством об административных правонарушениях могут быть совершены как в форме умысла, так и по неосторожности.

Анализ статьи 2.2 КоАП РФ приводит к выводу о том, что наличие умышленной вины необходимо во всех случаях, когда лицо привлекается к ответственности за правонарушение, совершаемое только по умыслу. В некоторых статьях КоАП РФ прямо указывается на ряд составов административных правонарушений, наказуемость которых наступает лишь при наличии умышленной вины.

Кроме того, о совершении правонарушения умышленно свидетельствуют такие слова диспозиций статей Особенной части КоАП РФ, как «сокрытие», «уклонение», «отказ», «принуждение», «изготовление», «распространение», «сбыт», «воспрепятствование», «подкуп», «заведомо ложное», «неповиновение», «вмешательство».

В качестве примера из практической деятельности, подтверждающего наличие вины как обязательного элемента состава административного правонарушения в области рынка ценных бумаг, можно привести постановление о прекращении производства по делу № 10-64/пн от 5 апреля 2010 г.¹ за совершение административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 9 статьи 15.29 КоАП РФ², в отношении генерального директора ООО «Д. И.»Иванова И.И. (фамилия и инициалы изменены автором), в котором указывается, что диспозиция части 9 статьи 15.29 КоАП РФ предполагает наличие в действиях лица, совершившего правонарушение, умышленной вины. В приведенном постановлении прямо говорится о том, что в связи с тем Иванов И.И., предоставляя недостоверную информацию, не имел намерений воспрепятствовать проведению проверки федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков, то в действиях Иванова И.И. отсутствует умышленная вина. На основании п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении было прекращено ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Совершение лицом правонарушения по неосторожности может служить основанием для назначения менее строгого наказания в пределах, установленных санкцией данной правовой нормы.

¹ Информация взята из архива ФСФР России.

² Диспозиция данной правовой нормы выражается в воспрепятствовании профессиональным участником рынка ценных бумаг, акционерным инвестиционным фондом, негосударственным пенсионным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда либо специализированным депозитарием акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда проведению федеральным органом исполнительной власти в области финансовых рынков проверок либо неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков (выделено автором – А.С.).

По своей сути конструкция административной ответственности аналогична конструкции уголовной ответственности, которая создавалась применительно к индивидуальным субъектам (физическим лицам) и все элементы которой рассчитаны на применение к отдельной личности (физическому лицу).

В этой связи в юридической литературе профессором А.Б. Агаповым приводятся разные подходы к квалификации *индивидуальной* и *корпоративной вины*¹. Квалификация *индивидуальной вины* обусловлена наличием психологических и дидактических критериев. Психологические критерии вины в форме умысла и неосторожности унифицированы и применяются во всех случаях квалификации индивидуальной вины. Наличие формально юридических (дидактических) критериев вины обусловлено политико-правовыми предпосылками².

При этом нельзя не отметить, что юридические лица обладают природой, отличной от физического лица. Конструкция юридического лица была разработана в теории гражданского права исключительно в целях участия их в гражданско-правовых отношениях. Применительно к уголовным преступлениям вопрос о понятии и определении вины юридического лица обсуждается уже давно. Так, еще в середине XIX века учеными был поставлен вопрос о том, «может ли корпорация совершать преступные действия или, другими словами, можно ли преступные действия, совершенные представителями корпорации от имени последней, вменять самой корпорации»³.

К моменту разработки КоАП РФ в действующем законодательстве имелось два подхода к решению вопроса о вине юридического лица. Сторонники *персонифицированной ответственности* организаций обосновывают отождествление вины юридического лица с деяниями его должностных лиц⁴.

В экологическом, налоговом, антимонопольном законодательстве необходимость вины как одного из признаков админи-

¹ См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для магистров / А.Б. Агапов. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Юрайт», 2012. С. 169–193.

² См. Агапов А.Б. Там же. С. 169.

³ См.: Александров В. Учение о лицах юридических, по началам науки. Рассуждение. М., 1865. С. 107.

⁴ См.: Агапов А.Б. Там же. С. 175–176.

стративного правонарушения признавалась, а, например, согласно таможенному законодательству, действовавшему до 2002 г., ответственность наступала за сам факт совершения правонарушения, то есть применялся *принцип объективного вменения*. Согласно принципу объективного вменения под виной юридического лица понимается «комплекс негативных элементов, характеризующихся дезорганизацией деятельности юридического лица, неприятием им необходимых мер для надлежащего исполнения возложенных на него обязанностей, неприложением требуемых усилий для предупреждения правонарушений и устранения их причин»¹.

В КоАП РФ принцип объективного вменения не получил развития, однако исходя из смысла ст. 2.1 КоАП РФ было установлено, что юридические лица подлежат административной ответственности только в случае наличия вины в их деяниях. Данный вывод подтверждается позицией, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.04.2005г. № 119-О, в котором отмечено: «<...> положения ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ <...> направлены на обеспечение действия презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), имеют целью исключить возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности при отсутствии их вины»².

Таким образом, вполне логично, что вина юридического лица не совпадает с содержанием вины физического лица, что, в частности, отражено в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, где вина юридического лица формулируется следующим образом: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры

¹ См.: Овчарова Е.В. Административная ответственность юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.04.2005 г. № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Волна» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

по их соблюдению». И здесь вина юридического лица фактически связывается с виновными деяниями его должностных лиц. Без этого, видимо, не обойтись, ибо у самого по себе юридического лица психологического отношения к противоправному деянию и его последствиям быть не может¹.

Следует согласиться с мнением Н.А. Морозовой, что приведенная норма КоАП РФ закрепляет не понятие вины юридического лица, а определяет правило, согласно которому вина юридического лица подлежит установлению². Профессор Н.Г. Салищева в комментариях к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях отмечает, что в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ «намечены контуры понятия “вины юридического лица”»³.

Так, при установлении вины юридического лица выяснению подлежат две группы обстоятельств: во-первых, наличие у лица возможности по соблюдению правил и норм, за нарушение которых установлена ответственность (например, что лицу ничто не препятствовало в исполнении требований закона, иначе говоря, правонарушение не было совершено лицом под воздействием форс-мажорных обстоятельств, а также при наступлении иных обстоятельств, носящих более субъективный характер, но наступление которых для данного юридического лица также является непреодолимым препятствием для исполнения обязанностей, возложенных на него законом. При этом между указанными обстоятельствами и совершением противоправного деяния должна существовать прямая причинная связь); а во-вторых, выяснению подлежат обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо не приняло все необходимые и достаточные меры для соблюдения этих правил и норм.

В теории административного права существует понятие о комплексном понимании вины юридического лица, включающее объективный и субъективный критерии. При этом *объективной* виной признается вина организации с точки зрения государ-

¹ См.: Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций / Б.В. Россинский. 2-е изд., переработ. и доп. М.: Норма, 2009. С. 67.

² См.: Морозова Н.А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 11.

³ См.: Салищева Н.Г. // Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 22.

ственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила поведения; а *субъективной* виной – отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию. Данные элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава¹.

В литературе² также предлагается при квалификации корпоративной вины учитывать следующие разновидности критериев корпоративной вины: а) *объективные*, включающие в себя установление признаков и обстоятельств, подтверждающих факт правонарушения; б) *субъективные*, для установления которых публичному должностному лицу необходимо доказать возможность правомерной деятельности организации, то есть в данном случае должностное лицо обязано установить причины противоправной деятельности организации. Таким образом, начальным процессуальным действием для квалификации вины всегда является установление объективных критериев проступка, для фиксации субъективных критериев необходимо получение и исследование доказательств, подтверждающих неотвратимость правонарушения, квалификация правонарушения невозможна, поскольку в этом случае отсутствуют субъективные критерии вины³, о чем свидетельствует судебная практика обжалования постановления о назначении административного наказания.

Так, решением Арбитражного суда Свердловской области от 03.09.2010 по делу № А60-29262/2010-С9⁴ в удовлетворении требования об отмене решения о привлечении к ответственности ЗАО «У.К.» (далее – Общество) по ст. 15.17 КоАП РФ за нарушение установленного срока представления документов на государственную регистрацию выпуска акций, распределенных среди учредителей акционерного общества при его учреждении, отка-

¹ См.: Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2005. С. 11; Административное право: учебник. под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 345.

² См.: Агапов А.Б. Там же. С. 189–191.

³ См.: Агапов А.Б. Там же. С. 190–191.

⁴ СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.

зано, поскольку документы на государственную регистрацию в срок не направлены, материалы дела свидетельствуют о пренебрежительном отношении общества к исполнению своих публично-правовых обязанностей. В данном решении указывается, что вина Общества выразилась в нарушении установленного федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами порядка (процедуры) эмиссии ценных бумаг, а именно *в бездействии по исполнению обязанности по представлению документов на государственную регистрацию выпуска и отчета об итогах выпуска акций*, размещенных при создании Общества в установленный Законом о рынке ценных бумаг тридцатидневный срок. Несмотря на наличие достаточного времени для исполнения данной обязанности, Общество не предприняло каких-либо мер для ее исполнения, ***доказательств, свидетельствующих о наличии объективных причин, препятствующих исполнению обязанности, не представило***. В данном случае по указанному правонарушению существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения (состав правонарушения является формальным), а *в пренебрежительном отношении заявителя к исполнению своих публично-правовых обязанностей*, к формальным требованиям публичного права.

В другом случае в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2010 № 09АП-8802/2010-АК по делу № А40-150681/09-146-1106¹ по заявлению о признании недействительными постановления о привлечении к административной ответственности по статье 15.20 КоАП РФ и решения по жалобе на указанное постановление удовлетворено, так как вина заявителя в совершении вменяемого правонарушения не доказана. В постановлении прямо указывается, что применительно к ст. 15.20 КоАП РФ вина лица, привлекаемого к административной ответственности, должна быть выражена в умышленных действиях, направленных против осуществления прав акционерами, удостоверенных ценными бумагами. И Судом делается вывод о том, что отсутствует вина общества в форме умысла в совершенном ад-

¹ СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.

министративном правонарушении, поскольку неправильная передача канцелярией общества [...] не свидетельствует об умышленных действиях, направленных против осуществления прав акционерами, удостоверенных ценными бумагами, в связи с чем оспариваемое постановление подлежит отмене, ввиду отсутствия состава вменяемого правонарушения, а именно – вины.

Таким образом, принятие юридическим лицом всех зависящих от него мер для соблюдения требований законодательства зависит, в том числе от того, насколько хорошо организовано юридическое лицо, насколько компетентны его работники, то есть от того, наличествуют ли дефекты в организации данного юридического лица. Перечень мер, принятие которых необходимо в определенных ситуациях, может закрепляться в соответствующих нормативных актах или вытекать из обычной практики, но в большинстве случаев при оценке того, были ли лицом приняты все зависящие от него меры по соблюдению требований законодательства, следует руководствоваться критериями разумности и достаточности принятых мер¹. Таким образом, должны быть исключены представления о возможности невиновной ответственности юридических лиц как якобы отличительной особенности административной ответственности организаций, предприятий и учреждений².

Исходя из субъективного подхода к определению вины юридического лица, представляется необходимым затронуть вопрос о соотношении ответственности юридического лица и его работника (должностного лица). Как правило, вина юридического лица определяется посредством проекции вины физических и должностных лиц, непосредственно осуществляющих действия от имени юридического лица в этом коллективе. В частности, М.П. Петров полагает, что «вина юридических лиц должна пониматься как психологическое отношение к содеянному коллектива, определяемое по доминирующей воле»³. Напротив, Е.В. Ов-

¹ См. : Морозова Н.А. Указ. соч. С. 19.

² См.: Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц // Административное право: учебник/ под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2010. С. 341.

³ См.: Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 6.

чарова считает, что вина юридического лица и вина конкретного работника являются неодинаковыми по содержанию признаками различных составов правонарушений. Нельзя отождествлять вину юридического лица с виной его конкретного работника¹.

Представляется, что именно данное положение науки административного права было положено в основу закрепления в КоАП РФ принципа двойной ответственности за одно административное правонарушение, согласно которому «назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо», что, как видится, является недопустимым.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг правоприменительный орган обязан установить как вину физического (должностного) лица в совершении вменяемого ему правонарушения, так и вину юридического лица, при этом наличие вины должностного лица в совершении правонарушения не является безусловным основанием и не влечет автоматического установления вины юридического лица в совершении этого же административного правонарушения.

Рассмотрев субъективную сторону административных правонарушений в области рынка ценных бумаг, можно сделать вывод о том, что она обусловлена природой субъектов, их совершивших, и требует дальнейшего научно-теоретического осмысления, особенно в отношении юридических лиц.

¹ Цит. по: Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций / Б.В. Россинский. 2-е изд., переработ. и доп. М.: Норма, 2009. С. 66.

А.В. Сладкова,
доцент кафедры административного права
и процесса Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ
ПРИБРЕТЕНИЯ БОЛЕЕ 30 ПРОЦЕНТОВ АКЦИЙ
ОТКРЫТОГО АКЦИОНЕРНОГО ОБЩЕСТВА
(СТ. 15.28 КОАП РФ)**

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с приобретением более 30 процентов акций открытого акционерного общества. Именно такой вывод мы сделать из названия анализируемой статьи, однако, следует кардинальные изменения в гражданском законодательстве Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации *публичным* является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 15.28 КоАП РФ, выражается в нарушении лицом, которое приобрело более 30 процентов акций публичного общества, правил их приобретения.

Правила приобретения более 30 процентов акций публичного общества установлены главой XI.1 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее Закон об акционерных обществах, Закон об АО).

После приобретения лицом более 30% общего количества акций ОАО возникает вероятность конфликта интересов новых покупателей и миноритарных акционеров, в частности если по-

купатель не направляет миноритарным акционерам обязательное предложение или направляет его не вовремя. Судебная практика разрешения подобных споров достаточно скудная. Поэтому каждый такой спор и выводы, к которым приходят арбитражные суды различных инстанций, вызывают особый интерес¹.

Приобретение более 30 процентов акций публичного общества возможно осуществить путем *добровольного предложения* о приобретении более 30 процентов акций публичного общества и путем *обязательного предложения* о приобретении акций публичного общества, а также иных эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции публичного общества.

Статья 84¹ Закона об акционерных обществах регламентирует порядок добровольного предложения о приобретении более 30 процентов акций публичного общества. Лицо, которое имеет намерение приобрести более 30 процентов общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций публичного общества, предоставляющих право голоса в соответствии с п. 5 ст. 32 Закона об АО, с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам, вправе направить в открытое общество публичную оферту, адресованную акционерам – владельцам акций соответствующих категорий (типов), о приобретении принадлежащих им акций публичного общества (далее также – добровольное предложение).

Добровольное предложение считается сделанным всем владельцам соответствующих ценных бумаг с момента его поступления в публичное общество. В добровольном предложении должны быть указаны: имя или наименование лица, направившего добровольное предложение, и иные сведения, предусмотренные п. 3 ст. 84¹ Закона об АО, а также информация о его месте жительства или месте нахождения; имя или наименование акционеров публичного общества, являющихся аффилированными лицами лица, направившего добровольное предложение; количество акций публичного общества, принадлежащих лицу, направившему добровольное предложение, и его аффилированным лицам; вид, категория (тип) и количество приобретаемых ценных

¹ Пономарева О., Булгаков Д. Предложение миноритария // ЭЖ-Юрист. 2009. № 50. С. 9; Консультант Плюс: Комментарии законодательства.

бумаг; предлагаемая цена приобретаемых ценных бумаг или порядок ее определения и иные сведения, указанные в ст. 84¹ Закона об АО. В добровольном предложении, касающемся приобретения ценных бумаг, обращающихся на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг, должна содержаться сделанная федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг отметка о дате представления ему предварительного уведомления, предусмотренного статьей 84⁹ Закона об АО. К добровольному предложению должна быть приложена банковская гарантия, которая должна предусматривать обязательство гаранта уплатить прежним владельцам ценных бумаг цену проданных ценных бумаг в случае неисполнения лицом, направившим добровольное предложение, обязанности оплатить в срок приобретаемые ценные бумаги.

Публичная оферта о приобретении акций публичного общества, указанных в п. 1 ст. 84.1 данного Закона, в результате акцепта которой сделавшее публичную оферту лицо намерено приобрести с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам, более 30 процентов общего количества таких акций, может быть сделана только в порядке, предусмотренном главой XI.1 Закона об АО. Приглашение указанного лица делать оферты о приобретении такой доли акций или приглашение делать оферты о приобретении таких акций без указания их количества не допускается. Лицо, направившее добровольное предложение, не вправе приобретать акции, в отношении которых сделано такое предложение, на условиях, отличных от условий добровольного предложения, до истечения срока его принятия.

Следует обратить внимание на то, что положения главы XI.1 Закона об АО не применяются при приобретении более 30 процентов акций акционерного инвестиционного фонда, созданного в соответствии с Законом об инвестиционных фондах.

Как верно отмечается в литературе, на случай игнорирования обязанности по направлению обязательного предложения лицом, которое приобрело крупный пакет акций и тем самым превысило соответствующий порог корпоративного контроля, действующим законодательством предусмотрены две группы **специальных последствий**, выступающих в роли санкции. Во-первых, это гражданско-правовые последствия, проистекающие

из п. 6 ст. 84.2 Закона об АО, в силу которого до направления в общество обязательного предложения приобретатель крупного пакета акций может голосовать пакетом, не превышающим соответствующее пороговое значение (только 30, 50 или 75%). Во-вторых, это административная ответственность: за ненаправление в течение 35-дневного срока ОП соответствующее лицо может быть привлечено к административной ответственности на основании ст. 15.28 КоАП РФ¹.

Обязательное предложение о приобретении акций публичного общества, а также иных эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции публичного общества, должно быть осуществлено согласно правилам, установленным ст. 84.2 Закона об АО. Лицо, которое приобрело более 30 процентов общего количества акций публичного общества, указанных в п. 1 ст. 84.1 Закона об АО, с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам, в течение 35 дней с момента внесения соответствующей приходной записи по лицевому счету (счету депо) или с момента, когда это лицо узнало или должно было узнать о том, что оно самостоятельно или совместно с его аффилированными лицами владеет указанным количеством таких акций, обязано направить акционерам – владельцам остальных акций соответствующих категорий (типов) и владельцам эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в такие акции, публичную оферту о приобретении у них таких ценных бумаг (далее – обязательное предложение). Обязательное предложение считается сделанным всем владельцам соответствующих ценных бумаг с момента его поступления в публичное общество. До истечения срока принятия обязательного предложения лицо, направившее обязательное предложение, не вправе приобретать ценные бумаги, в отношении которых сделано обязательное предложение, на условиях, отличных от условий обязательного предложения.

В обязательном предложении должны быть указаны: имя или наименование лица, направившего обязательное предложение, и иные предусмотренные п. 3 ст. 84.1 Закона об АО сведения, а также информация о его месте жительства или месте нахожде-

¹ Степанов Д.И. Судебная практика по обязательному предложению и вытеснению миноритарных акционеров // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. N 2. С. 80 – 129.

ния; имя или наименование акционеров открытого общества, являющихся аффилированными лицами лица, направившего обязательное предложение; количество акций открытого общества, принадлежащих лицу, направившему обязательное предложение, и его аффилированным лицам; вид, категория (тип) приобретаемых ценных бумаг и другие сведения, указанные в п. 2 ст. 84.2 Закона об АО.

В обязательном предложении, касающемся приобретения ценных бумаг, обращающихся на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг, должна содержаться сделанная федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг отметка о дате представления ему предварительного уведомления, предусмотренного ст. 84.9 Закона об АО.

В обязательном предложении могут быть указаны планы лица, направившего обязательное предложение, в отношении открытого общества, в том числе планы в отношении его работников, а также адрес, по которому заявления о продаже ценных бумаг могут представляться лично.

Цена приобретаемых ценных бумаг на основании обязательного предложения не может быть ниже их средневзвешенной цены, определенной по результатам торгов организатора торговли на рынке ценных бумаг за шесть месяцев, предшествующих дате направления обязательного предложения в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг в соответствии с п.п. 1 и 2 ст. 84.9 Закона об АО. Если ценные бумаги обращаются на торгах двух и более организаторов торговли на рынке ценных бумаг, их средневзвешенная цена определяется по результатам торгов всех организаторов торговли на рынке ценных бумаг, где указанные ценные бумаги обращаются шесть и более месяцев.

Относительно цены приобретаемых ценных бумаг в судебной практике, а именно в Постановлении Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 305-АД15-19055 по делу № А40-33206/2015¹ подчеркивается, что действующее законодательство не содержит положений, дающих право миноритарным акционерам в требовании о выкупе акций указывать произвольную цену, как и не со-

¹ СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

держит положений, устанавливающих безусловную обязанность мажоритарного акционера выкупить акции по произвольной предложенной акционером цене. В Постановлении Верховного Суда РФ отмечается, что в рассматриваемом случае отказ общества от выкупа ценных бумаг по определенной цене не образовывал состав правонарушения, предусмотренного статьей 15.28 КоАП РФ, поскольку положения пунктов 6, 8, 9 статьи 84.7, пункта 4 статьи 84.2 ФЗ «Об акционерных обществах» не содержат безусловную обязанность мажоритарного акционера выкупить акции по цене, по своему усмотрению произвольно указанной их владельцем – миноритарным акционером¹.

Обязательным предложением должна предусматриваться оплата приобретаемых ценных бумаг деньгами.

С момента приобретения более 30 процентов общего количества акций открытого общества, указанных в п. 1 ст. 84² Закона об АО, и до даты направления в открытое общество обязательного предложения, соответствующего требованиям настоящей статьи, лицо, указанное в п. 1 ст. 84² данного Закона, и его аффилированные лица имеют право голоса только по акциям, составляющим 30 процентов таких акций. При этом остальные акции, принадлежащие этому лицу и его аффилированным лицам, голосующими акциями не считаются и при определении кворума не учитываются.

Правила ст. 84² Закона об АО распространяются на приобретение доли акций публичного общества (указанных в п. 1 ст. 84¹ Закона об АО), превышающей 50 и 75 процентов общего количества таких акций публичного общества. В этом случае установленные п. 6 ст. 84² Закона об АО ограничения распространяются только в отношении вновь приобретенных акций, превышающих соответствующую долю.

Направление добровольного или обязательного предложения владельцам ценных бумаг, которым оно адресовано, осуществляется через публичное общество. После получения публичным обществом добровольного или обязательного предложения совет директоров (наблюдательный совет) публичного обще-

¹ Трофимов В.Н. Подборка судебных решений за 2016 год: Статья 15.28 «Нарушение правил приобретения более 30 процентов акций открытого акционерного общества» КоАП РФ // СПС Консультант Плюс.

ства обязан принять рекомендации в отношении полученного предложения, включающие оценку предложенной цены приобретаемых ценных бумаг и возможного изменения их рыночной стоимости после приобретения, оценку планов лица, направившего добровольное или обязательное предложение, в отношении публичного общества, в том числе в отношении его работников. В случае, если функции совета директоров (наблюдательного совета) общества осуществляет общее собрание акционеров, указанные рекомендации могут быть приняты внеочередным общим собранием акционеров.

Публичное общество в течение 15 дней с даты получения добровольного или обязательного предложения обязано направить указанное предложение вместе с рекомендациями совета директоров (наблюдательного совета) публичного общества всем владельцам ценных бумаг, которым оно адресовано, в порядке, предусмотренном Законом об АО для направления сообщения о проведении общего собрания акционеров. В случае, если функции совета директоров (наблюдательного совета) общества осуществляет общее собрание акционеров, публичное общество обязано направить полученное добровольное или обязательное предложение владельцам ценных бумаг, которым оно адресовано, в течение пяти дней с даты его получения.

Список владельцев приобретаемых ценных бумаг составляется на основании данных реестра владельцев ценных бумаг на дату получения публичным обществом добровольного или обязательного предложения. В случае, если в реестре владельцев ценных бумаг зарегистрирован номинальный держатель, указанные предложение и рекомендации направляются номинальному держателю для направления лицам, в интересах которых он владеет ценными бумагами.

После поступления в публичное общество добровольного или обязательного предложения любое лицо вправе направить другое добровольное предложение в отношении соответствующих ценных бумаг (далее – конкурирующее предложение). Конкурирующее предложение должно быть направлено в публичное общество не позднее чем за 25 дней до истечения срока принятия последнего из ранее полученных публичным обществом предложений.

При этом, цена приобретаемых ценных бумаг, указанная в конкурирующем предложении, не может быть ниже цены приобретаемых ценных бумаг, указанной в направленном ранее добровольном или обязательном предложении.

Владельцы ценных бумаг, которым адресовано добровольное или обязательное предложение, вправе принять его путем подачи заявления о продаже ценных бумаг в порядке, предусмотренном пунктами 4.1 и 4.2 статьи 84.3 Закона об акционерных обществах. В заявлении о продаже ценных бумаг должны быть указаны сведения, позволяющие идентифицировать владельца ценных бумаг, вид, категория (тип) и количество ценных бумаг, которые их владелец согласен продать лицу, направившему добровольное или обязательное предложение, а также выбранная форма их оплаты. В заявлении о продаже акций на основании добровольного предложения может быть также указано минимальное количество акций, которое акционер согласен продать в случае, предусмотренном пунктом 5 статьи 84.3 Закона об акционерных обществах.

Лицо, направившее добровольное или обязательное предложение, не позднее чем через 30 дней с даты истечения срока принятия добровольного или обязательного предложения обязано направить в публичное общество и Банк России отчет об итогах принятия соответствующего предложения.

В Положении о требованиях к порядку совершения отдельных действий в связи с приобретением более 30 процентов акций акционерного общества и об осуществлении государственного контроля за приобретением акций акционерного общества, утв. Банком России 05.07.2015 № 477-П, содержатся требования к отчету об итогах принятия добровольного или обязательного предложения и порядку его представления¹.

В главе XI.1 Закона об АО установлены и иные правила приобретения более 30 процентов акций ОАО.

За нарушение статьи 15.28 КоАП РФ предусмотрены санкции в отношении физических и юридических лиц, а именно наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных

¹ Вестник Банка России. 2015.09.11. № 77.

лиц — от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что порядок приобретения более 30 процентов акций публичного общества является достаточно урегулированным правовым институтом, вместе с тем в нем присутствуют проблемы реализации прав миноритарных акционеров.

А.В. Степенко,
доцент кафедры уголовно-правовых
дисциплин юридического института Тихоокеанского
государственного университета,
кандидат юридических наук

КОНТИНЕНТАЛЬНЫЙ ШЕЛЬФ КАК ОБЪЕКТ ПРОТИВОПРАВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Человечество в настоящее время употребляет все больше усилий, чтобы использовать наиболее полно и целесообразно богатства морей, океанов и морского дна. Нередко предметом спора между государствами является не только что и как добывать на шельфе, но и сама его принадлежность. Известен спор между Грецией и Турцией, чуть не приведший к вооруженному конфликту. Великобритания практически вела морскую войну против Аргентины в 1982 году за Фолкленды. И не одно государство не отказывается от своих территорий или континентального шельфа.

Не решены проблемы континентального шельфа и у России. Более того, в бытность министром иностранных дел СССР Эдуарда Шеварднадзе с согласия первого и последнего президента Советского Союза Михаила Горбачева в 1990 г. подписал соглашение о безвозмездном отторжении от СССР в пользу США свыше 60% примыкающей к Северному Ледовитому океану Беринговой акватории (небезызвестное соглашение Эдуарда Шеварднадзе с США и штатом Аляска по разграничению Берингова пролива и Берингова моря). Причем американская сторона упомянутое соглашение вскоре ратифицировала, а российская — пока

его не ратифицировала, но и не денонсировала. Это событие побудило другие приарктические страны выступить с претензиями на часть территорий российской Арктики. Сегодня уже можно вести речь о вероятности появления на карте Арктики новых субъектов международного права, которые будут активнее претендовать на ту часть Арктики, точнее – бассейна Северного Ледовитого океана, которая принадлежит или является зоной экономического освоения России.

Все это порождает не только желание отдельных государств перекроить карту прибрежных вод, но и попытки юридических и физических лиц заняться браконьерством в указанных районах. Так, например, сотрудники правоохранительных органов выявили с февраля по июль 2017 года большое количество правонарушений, связанных с незаконным выловом биоресурсов. За этот период из незаконного оборота изъято более 1,2 тысячи тонн водных биоресурсов, более 19 километров сетей и 23 рыбопромысловых судна, а к административной ответственности привлечены более тысячи граждан РФ, 66 иностранных граждан и лиц без гражданства и 57 юридических лиц. Проведение операции связано с тем, что на Дальнем Востоке оперативная обстановка в сфере добычи и оборота водных биоресурсов остается сложной. /2/

Полпред президента РФ в ДФО обращал внимание правоохранительных органов на то, что по данным российской таможни, в первом квартале 2017 года из страны вывезено 7,3 тысячи тонн морепродукции, а по данным японских коллег, из России ввезено 26,9 тысячи тонн. Разница в цифрах составила 3,7 раза. В 2014 году эти данные расходились в 5,3 раза, в 2015 году – в 5,1 раза, в 2016 году – в 2,6 раза. По этой причине государство потеряло в 2014 году 900 миллионов долларов, в 2015 – 1,2 миллиарда, а в 2016 – 800 миллионов долларов.

В мае 2018 года сотрудники Сахалинского пограничного управления береговой охраны ФСБ России задержали браконьеров, промышлявших в северной части Кунаширского пролива в пределах территориального моря РФ с морским ежом на борту.

Общее количество выпущенного сотрудниками Сахалинского пограничного управления береговой охраны ФСБ России морского ежа составило свыше 7,5 тонн (104 тыс. 468 экз.). Предотвращенный ущерб (в соответствии с постановлением

Правительства РФ от 26 сентября 2000 года) составил более 4 миллионов рублей.

Всего с начала 2010 года только на Сахалине выпущено в естественную среду обитания свыше 26 тонн морского ежа, предотвращенный ущерб составил более 15 млн. руб. /3/ Вместе с тем затраты на охрану и воспроизводство ценных видов рыб по федеральным округам Российской Федерации только в 2015 г. составили более миллиона рублей. /7/

Как правило, возбуждение уголовных дел по ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» с применением таких санкций, как штраф в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательных работ на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев совершенно не эффективно. /6/

Так, например, был выявлен факт браконьерского лова в ходе досмотра судна РТС «Дай Року Кинре Мару» нарядом пограничного сторожевого катера при следовании на выход из территориальных вод РФ. Гражданин Батрак, являясь капитаном РТС был привлечен к уголовной ответственности. В ходе судебного разбирательства заявленный прокурором района иск о возмещении ущерба, причиненного государству от гибели 1 408 экземпляров морского ежа в размере свыше 59 тысяч рублей, возмещен Батраком в полном объеме. Определяя виновному наказание, признав отсутствие в его действиях отягчающих вину обстоятельств, положительные характеристики личности, добровольное возмещение имущественного ущерба, раскаяние в содеянном, а также факт совершения преступления впервые, суд определил ему наказание виде штрафа в размере 100 тысяч рублей и счел возможным не применять в качестве дополнительного наказания лишения права занимать должности капитана на судах. /4/

Для современных отношений в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов характерны прогрессирующие процессы криминализации, ярко проявляющиеся в области добычи рыбы и иных водных животных. Ученые и практики, обобщившие опыт уголовно-правовой борьбы с незаконной до-

бычей водных биоресурсов в отдельных регионах и в пределах всей России, справедливо констатируют: «Рыбная отрасль в последние годы на 30–40% стала «теневой». Ежегодный прирост регистрируемых преступлений составляет 30%, причиняемый ими ущерб возрос в 10–16 раз.

Согласно статистическим данным органов внутренних дел Хабаровского края количество зарегистрированных на территории этого субъекта РФ преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ, выросло с 2016 по 2017 г. на 230,5%. /5/

Необходимыми предпосылками организации эффективной борьбы с преступностью является выявление особенностей детерминации, установление причин и условий этого отрицательного явления, а также создание системы борьбы с ним. Не является исключением преступления в области добычи рыбы и иных водных животных. Выявление причин и условий, способствующих совершению отдельного вида преступлений, – ключ к построению надежной системы их предупреждения, поскольку сущность превенции состоит в искоренении причин и способствующих преступному поведению факторов.

Причины преступных посягательств на сохранность водных биологических ресурсов кроются, прежде всего, в несовершенстве экономических отношений в области природопользования, в противоречиях и недостатках планирования и осуществления деятельности рыбодобывающей отрасли российского национального хозяйства. Эти причины детерминируют распространяющуюся криминализацию добычи рыбы и водных животных, порождают преступления, совершаемые главным образом, со стороны субъектов промышленного освоения морских биоресурсов.

Так участниками рабочего совещания по Межведомственной кооперации в борьбе с морским браконьерством в южной части Приморского края был отмечен критически высокий уровень нелегального промысла в Приморье ценных промысловых беспозвоночных и, как следствие, – резкое снижение репродуктивных возможностей популяций отдельных видов (трепанг, краб). Доля зафиксированных нарушений запрета на добычу трепанга не превышает 7–12%, почти все они обнаруживаются на этапе вывоза за рубеж, причем явно способствует варварскому уничтожению запасов этих животных то, что лицензия требуется только при вы-

возе за границу живых экземпляров, а на мороженную, соленую, сушеную продукцию такое обязательное условие не распространяется. Оборот нелегальной добычи и торговли трепангом в южном Приморье достигает 1,5 миллионов долларов США в год, уровень доходности этого занятия – 600%. Борьба с незаконной воднодобывающей деятельностью бесперспективна, если она ведется только уголовно-правовыми и иными «силовыми» способами. Основа существования этого явления – условия, в которые поставлена рыбная отрасль неправильной государственной политикой. Анализ результатов аукционных торгов по продаже квот на вылов водных биоресурсов свидетельствует о том, что цены на эти квоты в 2–3 раза выше, чем рентабельность промысла. Покупка квот рыбодобывающим предприятием может «окупиться» только браконьерством. В более выгодных условиях находятся иностранные суда, добывающие водные биоресурсы в экономической зоне РФ. В отличие от российских, иностранные промысловые суда не обязаны проходить обязательные точки контроля. Подталкиваемые на браконьерство субъекты промысловой деятельности, для того, чтобы окупить затраты на покупку квот и получить прибыль, нередко «выпускают» в район разрешенного лова суда-двойники с одинаковым названием и техническими характеристиками. Из общей добычи (около 4,5 млн. тонн) рыбы и морепродуктов только от 20 до 40% реализуется в России, остальная масса продается в иностранных портах или иностранным судам непосредственно в районе промысла, при этом:

- допускаются неучтенные переловы валютоемких видов;
- укрываются фактические объемы вылова, вырученные средства;
- уничтожаются и выбрасываются за борт биоресурсы, не пользующиеся спросом за рубежом;
- сбиваются международные цены, что снижает налоговые поступления, способствует укрытию выручки и невозвращению в страну валютных средств. Таким образом, незаконная добыча ценных водных животных – звено в цепи неблагоприятных экономических и социальных явлений, в том числе таможенных, налоговых, имущественных и иных преступлений.

Как видится, для устранения причин преступности, направленной на изъятие и присвоение водных биоресурсов, требуется создание согласованной системы целенаправленного противодействия незаконному воднодобывающему промыслу, предупреждения подобных преступлений. Такая система должна сочетать комплекс правовых, экономических, организационных и иных мероприятий, обеспечивающих рациональное использование и охрану указанных природных богатств. Только последовательное осуществление этих мероприятий, обеспечение при этом жесткого контроля и законности, может помочь государству стать реальным собственником обладающих значительной ценностью водных биологических. Что касается деятельности судов, то они в полной мере должны учитывать рекомендации, изложенные в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2010 г. № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (статьи 253, 256 УК РФ)». /1/

А.Г. Суханов,
аспирант кафедры
государственно-правовых дисциплин
Тихоокеанского государственного университета

КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Перечень административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в информационной сфере, закреплен в главе 13 КоАП РФ «Административные правонарушения в области связи и информации». При этом заметим, что в ранее действовавшем КоАП РСФСР,¹ аналогичная глава отсутствовала. Как правило, при совершении административных посягательств на информационные правоотношения применялись нормы статей КоАП РСФСР, содержащиеся в иных главах кодекса. В частно-

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – N 27. – Ст. 909.

сти, речь идет о главе 14 КоАП РСФСР «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления», в которой, в том числе была установлена ответственность за непредставление информации для составления списков присяжных заседателей (ст.165.7); нарушение порядка изготовления и распространения продукции средства массовой информации (ст.171.1); нарушение порядка объявления выходных данных (ст. 171.2). Аналогичная ситуация имеет место и в действующем законодательстве об административных правонарушениях.

Несмотря на то, что административные правонарушения в информационной сфере в КоАП РФ¹ выделены в самостоятельную главу 13, их большая часть сосредоточена, в том числе и в других главах кодекса. К примеру, ответственность за административные правонарушения, связанная с информацией о деятельности юридического лица, размещена как в гл. 13 (ст. 13.25 «Нарушение требований законодательства о хранении документов»), так и в гл. 15 (ст. 15.19 «Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках»; ст. 15.21 «Неправомерное использование инсайдерской информации»). Административная ответственность за правонарушения, связанные с непредставлением сведений либо представлением неполных, недостоверных, неактуальных сведений предусмотрена в нормах главы 7 КоАП РФ (ст. ст. 7.30, 7.31, 7.32.3), главы 8 КоАП РФ (ст. 8.28.1), главы 13 КоАП РФ (ст. 13.19.1), главы 14 КоАП РФ (ст. 14.4.1) и главы 19 КоАП РФ (ст. 19.7.7 и 19.7.9). Фактически в каждой главе КоАП РФ содержатся составы административных правонарушений, посягающие на нарушение требований законодательства о предоставлении информации, ее хранении, об обеспечении доступа к ней и т.д. К числу таковых, можно, в том числе, отнести ст. 5.39 «Отказ в предоставлении информации», 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации», ст. 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»; ст. 17.13 «Разглашение сведений о мерах безопасности» КоАП РФ. При этом, приме-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – N 1 (ч. 1). – Ст. 1.

няя ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении информации», необходимо заметить, что при совершении данного действия (бездействия) может наступать и уголовная ответственность по ст. 140 УК РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации». Тем самым, налицо проблема конкуренции норм административной и уголовной ответственности в информационной сфере.

В целом, проанализировав составы административных правонарушений в информационной сфере, мы приходим к выводу, что они содержатся в главах, закрепляющих административную ответственность за правонарушения, посягающие на права граждан (ст. ст. 5.1, 5.3-5.5, 5.8-5.14, 5.17, 5.29, 5.36, 5.39, 5.53-5.56 КоАП РФ); в области охраны окружающей природной среды (ст.8.5 КоАП РФ); в сельском хозяйстве (ст.10.7 КоАП РФ); в области связи (ст. ст. 13.1-13.10, 13.24 КоАП РФ); в области предпринимательской деятельности (ст. 14.3 КоАП РФ); в области финансов, налогов и сборов (ст. ст. 15.6, 15.19, 15.21, 15.24 КоАП РФ); посягающие на институты государственной власти (ст. 17.6, 17.13 КоАП РФ); против порядка управления (ст. 19.7, 19.8, 19.10, 19.18, 19.23 КоАП РФ); на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.23 КоАП РФ); в области воинского учета (ст. 21.4, 21.7 КоАП РФ).

Представляется, что наличие подобной ситуации связанной со сложностью отнесения некоторых составов противоправных административных деяний к области информационных правонарушений, объяснимо их приграничным характером – они могут быть связаны не только с самой информацией, но и той сферой отношений, в которых информация работает и является предметом этих отношений.¹

Необходимо заметить, что глава 13 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за совершение административных правонарушений в информационной сфере подвергается ежегодным обновлениям, что свидетельствует о реакции законодателя на происходящие изменения в обществе и о том, что меры административной ответственности за правонарушения в сфере инфор-

¹ Бачило И.Л. Административно-правовая ответственность в информационной сфере // Административная ответственность: вопросы теории и практики. Сборник статей. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2005. – С. 98.

мации находятся в постоянном развитии. Среди причин внесения таких дополнений в законодательство об административных правонарушениях, можно выделить изменения отраслевых норм законодательства, формирование новых правоотношений в свете динамичного развития информационного общества, характеризующегося, в том числе появлением новых вызовов и угроз информационной безопасности, в отношении которых должны приниматься соответствующие адекватные правовые меры, включающие установление мер ответственности. Однако, необходимо констатировать тот факт, что значительное количество изменений, вносимых в КоАП РФ не подтверждены убедительными обоснованиями и научно-правовыми критериями, характеризуются слабой проработанностью и субъективностью, отсутствием внутренней согласованности с правовыми нормами, являя собой разрушение внутренней системности построения Кодекса.¹ По справедливому утверждению П.П. Серкова, введение административной ответственности представляет собой необходимую реакцию и защитную меру государства и общества от правонарушений, признаваемых административными.²

В целом, если не учитывать изменения, внесенные Федеральным законом от 22.06.2007 № 116-ФЗ³ в КоАП РФ, заменившие размеры денежных штрафов, исчисляемых ранее в единице минимальной оплаты труда, натуральными денежными эквивалентами по всем составам административных правонарушений, то можно заметить, что глава 13 КоАП РФ принципиальным дополнениям не подвергалась. Тем самым можно говорить об адекватности установления законодателем мер ответственности за совершение административных правонарушений в информационной сфере. В то же время, наличие подобной ситуации может

¹ Терещенко Л.К. Тенденции установления административной ответственности в информационной сфере // Журнал российского права. – 2017. №10. – С.63.

² Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М. НОРМА, ИНФРА-М, 2012. – С.105.

³ Федеральный закон от 22.06.2007 N 116-ФЗ (ред. от 28.05.2017) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – N 26. – Ст. 3089.

свидетельствовать и о том обстоятельстве, что данные нормы на практике не работают. В качестве примера можно привести ст. 13.24 КоАП РФ «Повреждение телефонов-автоматов» – применение, которой в судебной практике практически отсутствует. Развитие сотовой связи изменило социальную потребность в использовании телефонов-автоматов, соответственно резко сократилось и количество административных правонарушений, связанных с их повреждением.

В то же время заметим, что в связи с бурным развитием информационных отношений в последние годы, глава 13 КоАП РФ была дополнена новыми административными правонарушениями, посягающими на общественные отношения в информационной сфере. К примеру, в 2017 г. глава 13 КоАП РФ пополнилась 7 новыми составами: ст.13.11 «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных»; ст. 13.19.2 «Неразмещение информации, размещение информации не в полном объеме или размещение недостоверной информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»; ст.13.34 «Неисполнение оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обязанности по ограничению или возобновлению доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен или возобновлен на основании сведений, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»; ст.13.35 «Распространение владельцем аудиовизуального сервиса незарегистрированных средств массовой информации»; ст.13.36 «Нарушение владельцем аудиовизуального сервиса установленного порядка распространения среди детей информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию»; ст.13.37 «Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности»; ст.13.39 «Неисполнение обязанностей организа-

тором сервиса обмена мгновенными сообщениями». Для сравнения, в 2016 г. в анализируемую главу дополнения вносились всего три раза: ст.13.25 «Нарушение требований законодательства о хранении документов и информации, содержащейся в информационных системах»; «ст.13.32 «Неисполнение обязанностей владельцем новостного агрегатора»; ст.13.33 «Нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области электронной подписи».

Принимая во внимание последние изменения административного законодательства, Л.К. Терещенко предлагает составы административных правонарушений в информационной сфере подразделять исходя из их направленности на две группы.¹

Первая группа составов административных правонарушений в информационной сфере закрепляет нормы об административной ответственности виновных лиц за нарушение требований доступа к информации, ее хранению и размещению; то есть за нарушение требований установления и соблюдения правового режима соответствующего вида информации.

Вторая группа новых составов административных правонарушений в информационной сфере направлена на защиту содержательной стороны информационных отношений. И именно эта группа информационных правонарушений постоянно обновляется, определяя основополагающие направления развития административной ответственности в информационной сфере.

Заметим, что в науке административного права предлагаются и иные классификации правонарушений в информационной сфере, предусмотренные главой 13 КоАП РФ. Так, П.И. Кононов, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов и другие предлагают разделить административные правонарушения в области информации на следующие подвиды:

- 1) правонарушения в области свободы массовой информации;
- 2) правонарушения, нарушающие установленный законом порядок сбора, хранения, использования, распространения или защиты информации ограниченного доступа;

¹ Терещенко Л.К. Тенденции установления административной ответственности в информационной сфере // Журнал российского права. – 2017. №10. –С.63.

3) правонарушения, посягающие на общие отношения в сфере информации.¹

При этом необходимо обратить внимание, что к третьей группе правонарушений в информационной сфере обозначенная группа авторов относит административные правонарушения, связанные с нарушением порядка предоставления обязательных письменных уведомлений, экземпляров документов, договоров и уставов; а также порядка предоставления статистической информации. Однако, мы считаем, что данные правонарушения можно одновременно относить и ко второй группе, поскольку они, в том числе посягают и на порядок распространения информации, установленный законом.

Вместе с тем, считаем, что указанные группы административных правонарушений можно поставить под сомнение, поскольку, во-первых, они не образуют целостной системы, т.е. глава 13 КоАП РФ практически не содержит норм, которые регулировали бы отношения, находящиеся на пересечении указанных областей правового регулирования; и, во-вторых, составы проступков, посягающих на институты в сфере информации, встречаются и за пределами главы 13 кодифицированного закона об административных правонарушениях. Тем самым, мы приходим к выводу, что правонарушения в информационной сфере носят межотраслевой характер, поскольку касаются таких смежных общественных отношений, как отношения в системе государственной службы, финансов и др. то есть тех сфер публичной деятельности, где информация является предметом специального правового регулирования.

Для устранения возникшей ситуации в литературе высказываются мнения о дополнении перечня административных правонарушений в информационной сфере новыми составами. Так, Д.Б. Савчишкин считает целесообразным установить административную ответственность за действия, связанные с рассылкой sms, имеющих в своем содержании ложную или оскорбительную

¹ Административное право России: учебник для студентов вузов / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити: Закон и право, 2008. – С.197.

информацию.¹ О.А. Федотова предлагает дополнить главу 13 КоАП РФ составами административных правонарушений, которые нарушают порядок доступа и использования сведений, составляющих государственную тайну; в том числе их перенос в сеть Интернет, а также информационно-телекоммуникационные системы общего пользования; нарушений предписаний органов государственной власти, осуществляющих надзор и контроль за обеспечением защиты государственной тайны.²

Присоединяясь к точке зрения названных исследователей, считаем, что эффективная реализация мер административной ответственности за правонарушения в информационной сфере возможна путем разработки целостной концепции разграничения соответствующих составов административных правонарушений. Глава 13 КоАП РФ, закрепляя административную ответственность за правонарушения в информационной сфере должна учитывать реалии современной действительности и динамичного развития информационных правоотношений.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, приходим к выводу о необходимости расширения перечня административно-правовых норм, устанавливающих ответственность за совершение правонарушений в информационной сфере. Так, проанализировав административные правонарушения, посягающие на общественные отношения в информационной сфере, предусмотренные главой 13 КоАП РФ, считаем возможным разделить их на 3 группы:

- административные правонарушения в области средств массовой информации (ст. ст. 13.1-13.18, 13.21-13.23 КоАП РФ);
- административные правонарушения, посягающие на установленный законом порядок сбора, хранения, использования, распространения и защиты информации ограниченного доступа, а также порядок применения информационных технологий (ст. ст. 13.11, 13.11.1, 13.12-13.14, 13.19, 13.19.1, 13.20, 13.25, 13.27, 13.28 КоАП РФ);

¹ Савчишкин Д.Б. Административная ответственность в области связи и информатизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С.7

² Федотова О.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. -М., 2003. – С.8.

- административные правонарушения, связанные с нарушением использования и распространения информации в сети Интернет (ст.ст. 13.31, ст.13.32, 13.35, 13.36, 13.37, ст.13.39 КоАП РФ).

В завершении хотелось бы отметить, что, классификационный анализ административных правонарушений в информационной сфере в науке административного права до настоящего времени не проводился, что, по нашему мнению, связано, во-первых, с наличием закрепления в административном законодательстве большого количества административных правонарушений, посягающих на информационную сферу, которые в конечном итоге не образуют целостную систему и тем самым не поддаются систематизации; во-вторых, нормы законодательства об административных правонарушениях содержат зачастую между собой не связанные информационные аспекты; в том числе, отсылая к смежному информационному законодательству; и, в-третьих, построение административно-правовых норм, устанавливающих ответственность за административные правонарушения в информационной сфере, имеет несовершенства технико-юридического плана, что в конечном итоге снижает эффективность применения данных норм на практике.

В.А. Струков,
адъюнкт кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Санкт-Петербургского университета
МВД России, старший лейтенант полиции

К ВОПРОСУ ОБ УЛУЧШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ДЕЯНИЙ В СЕМЕЙНО-БЫТОВОЙ СФЕРЕ

Современный период эволюции российского государства определяется внедрением новых трансформаций в обществе и требует скрупулезного пересмотра базовых принципов, форм и методов деятельности органов власти, в частности полиции как органа исполнительной власти. Завершающееся реформирование

государственно-управленческой деятельности предполагает масштабную, многоаспектную модернизацию административной деятельности полиции, в первую очередь, форм и методов деятельности по охране общественного порядка, предупреждению и пресечению деликтов.

Кризисные тенденции: объективные явления (безработица определенных слоев населения, уменьшение благосостояния некоторых членов семьи, экономические затруднения) и факторы субъективного характера (раздражительность, неуравновешенность, агрессивность) в итоге приводят к совершению насильственных действий в семье. Следовательно, в области семейных отношений наметились деструктивные тенденции. Рост насилия в области семейно-бытовых отношений является всеобъемлющей проблемой, требующей поисков конструктивных механизмов ее решения. Таким образом актуальность изучения проблем превенции насилия в семье, поиск их решения сомнений не вызывает.

Для совершенствования административной деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению насилия в семье следует повысить уровень их взаимодействия с представителями общественных формирований, администрацией предприятий, организаций, учреждений, сотрудниками других подразделений органов внутренних дел. Кроме того, следует постоянно проводить целенаправленное обучение участковых уполномоченных полиции формам, методам, приемам индивидуально-профилактической работы, направленной на профилактику и пресечение конфликтов семейно-бытового характера и насилия. Важным аспектом модернизации организации профилактической административной деятельности, в частности по предупреждению насилия в семье, является правильный выбор критериев оценки этой работы.

В целях инноватизации административной деятельности службы участковых уполномоченных полиции следует применять меры, направленные на повышение имиджа данной службы. Так, на основе проведенных автором устных опросов населения определено, что уровень доверия граждан к структурам государственного уровня лишь на 10% зависит непосредственно от профессионализма их работников. На 30% он зависит от характера информации о деятельности конкретной структуры, которая

распространяется средствами массовой информации в социальном пространстве. Но на 60% от симпатии граждан связанной с наличием у практических работников-профессионалов коммуникативных способностей, индивидуальных умений профессиональной самопрезентации, которые могут быть значительно улучшены с помощью имиджа как инструмента создания положительного образа восприятия. В связи с этим, мы предлагаем создание в структуре органов внутренних дел специального блока-подразделения «имидж-центр», на который будет выполнять функции по организации работы по повышению индивидуального имиджа сотрудников полицейского подразделения и его руководящего состава; предупреждению возникновения конфликтных ситуаций, как в рамках профессионального полицейского коллектива, так и между правоохранительной структурой и гражданами; установлению связей с общественностью с помощью средств массовой информации, проведению непосредственных встреч полицейских с различными представителями населения.

Но выскажем мнение, что имидж сотрудника полиции напрямую зависит от каждого сотрудника. Чтобы достичь эффективных результатов на пути углубления взаимопонимания полиции и населения, нужно коренным образом улучшить работу с сотрудниками. Во-первых, во время учебы и подготовки к службе в полиции предпочтение целесообразно отдавать новым активным формам усвоения знаний и умений (тренингам общения, деловым играм, практическим занятиям на полигонной базе), которые дают возможность отработать навыки позитивного взаимодействия. Во-вторых, в ведомственных вузах надо активнее вводить обучение с элементами коммуникативного тренинга. В-третьих, активно изучать опыт сотрудничества полиции и населения в развитых демократических странах, демонстрировать международному сообществу высокий уровень работы правоохранительных органов России, проводить активную деятельность, направленную на расширение и углубление международного сотрудничества в области профилактики насилия на почве семейно-бытовых отношений.

Для качественной превенции насилия на почве семейно-бытовых отношений необходимо учитывать и то, что в последние годы участились случаи экстремальных ситуаций, возникающих

при вмешательстве в бытовые конфликты. Участковый уполномоченный полиции прибывает на место конфликта, который возник между родственниками, когда он уже существенно обострился. Большинство экстремальных ситуаций возникает при прекращении участковым уполномоченных полиции противоправных действий правонарушителя. Правонарушитель при этом возбужден, поэтому всегда есть опасность, что работник полиции станет объектом его агрессии. Возможность такого развития событий следует предусматривать, поэтому участковый уполномоченный полиции должен быть готовым избежать агрессии. Для этого необходимо:

- определить внутреннее состояние правонарушителя;
- попытаться повлиять на него путем использования известной о нем информации;
- оценить соотношение сил, определить, кто и в чем вам может помочь и, исходя из этого, выбрать тактику действий;
- обращаться к правонарушителю спокойно, тактично, но вместе с тем уверенно и властно, тоном, который не вызывает возражений, никогда не приписывать ему мотивов, которыми он не руководствовался, и действий, которых он не совершал;
- не делать лишних движений.

С учетом личных качеств правонарушителя, степени его возбуждения или сложившейся обстановки, полезно предоставить ему возможность успокоиться. Это может помочь правонарушителю снять психологическое напряжение. Таким образом, в целях обеспечения личной безопасности во время предупреждения или прекращения насилия в семье возникает необходимость в более тщательной профессиональной подготовке будущих участковых уполномоченных полиции.

Так же на наш взгляд, необходимо предоставить участковым уполномоченным полиции право на осуществление административного задержания лица, совершившего насилие в семье, в случае, когда существуют достаточные основания полагать, что профилактическая беседа не изменит поведение лица, и возможно продолжение конфликта после ухода участкового уполномоченного полиции из помещений, в которых произошло насилие. По нашему мнению, более справедливым и целесообразным является изъятие обидчика из дома с последующим принуди-

тельным помещением его в целях коррекции поведения в специальные учреждения для лиц, совершающих насилие в семье.

Таким образом, рационализация деятельности службы участковых уполномоченных полиции по профилактике конфликтов семейно-бытового характера будет зависеть от наличия соответствующего правового обеспечения, постоянного взаимодействия службы участковых уполномоченных полиции с другими службами органов внутренних дел, органами исполнительной власти, местного самоуправления и общественными объединениями, организации широкой информационно-просветительской работы, направленной на изменение стереотипов и формирование сознательного неприятия любых случаев насилия в сфере семейно-бытовых отношений.

В.Ю. Уварова,
аспирант кафедры государственно-правовых
дисциплин юридического института
Тихоокеанского государственного университета

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Последнее время туристическая отрасль получило пристальное внимание со стороны государства.

За последнее десятилетие сотни туристических фирм прекратили свое существование, а тысячи были исключены из Единого реестра туроператоров. До сих пор на слуху банкротство таких крупных туроператоров как «Капитал-тур», «Ланта-тур во-яж», «Южный крест Трэвел». При этом банкротство туристической фирмы это всегда маленькие или большие неприятности для большого количества людей вовлеченных в туристическую отрасль, особенно в статусе туриста.

И это несмотря на то, что государство предпринимало активные шаги по регулированию туристической отрасли: в 2007

году был введен Единый реестр туроператоров¹, начиная с 2009 года постоянно реформировалась система финансового обеспечения туроператоров², ком проблем в туристической отрасли только нарастал.

В связи, с чем предпринятые государством шаги по введению административной ответственности за нарушение законодательства о туристской деятельности были неизбежно, и исходило из логики сложившейся ситуации и принятых изменений в действующее законодательство.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Несмотря на это административная ответственность на нарушения законодательства РФ в туристской сфере может устанавливаться только КоАП РФ. Установление такой административной ответственности на уровне субъектов РФ является неправомерным, т.к. субъектам РФ не предоставлено право устанавливать ответственность за нарушение законодательства в сфере туризма на своем уровне³.

Статья 20 федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁴ содержит бланкетную норму об ответственности за нарушение законодательства о туристской деятельности: «нарушение законодательства Россий-

¹ Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 12 февраля 2007 г. № 7 ст. 833

² Учитывая и последние изменения, внесенные федеральным законом от 2 марта 2016 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность». Собрание законодательства РФ", 07.03.2016, № 10, ст. 1323

³ О частичной отмене решения Кемеровского областного суда от 24.01.2012 и признании частично противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 03.11.2011 N 119-ОЗ): определение Верховного Суда РФ от 30 мая 2012 N 81-АПГ12-1 [электронный ресурс]// режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=283820>

⁴ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федер. закон от 24 ноя. 1996 № 132-ФЗ (в ред. фед зак. от 03 мая. 2012 № 47-ФЗ) Российская газета. – 1996. – № 231.

ской Федерации о туристской деятельности влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Однако специальных норм об административно-правовой и уголовной ответственности за нарушение правил осуществления туристской деятельности в законодательстве не было.

В связи с этим введение статьи 14.51. в КоАП РФ в 2012 году, несомненно, было позитивным шагом законодателя.

Анализ содержания нормы показывает, что часть 1 предусматривает ответственность туроператоров за нарушение порядка предоставления сведений о включении в Единый федеральный реестр туроператоров. Вторая часть касается ответственности туроператора за нарушение установленного законодательством порядка определения размера финансового обеспечения при осуществлении туристской деятельности. Третья часть нормы определяет ответственность за нарушение требований законодательства о туристской деятельности в части деятельности объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Субъектами данных правонарушений являются юридические лица (туроператоры) и их должностные лица

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст.14.51 КоАП РФ рассматриваются должностными лицами органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка (ст. 23.49 КоАП РФ), по ч. 2 указанной статьи – судьями (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

В тоже время в отношении части 3 ст. 14.51 Кодексом РФ об административных правонарушениях не определена компетенция органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Безусловно, это пробел в законодательстве, который требовал разрешения.

Между тем, согласно ст. 19.1. ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» государственный надзор за деятельностью туроператоров и объединений туроператоров в сфере выездного туризма осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

С 01.11.12 вступили в силу изменения в указанный закон, но норма в отношении части 3 была фактически «мертва», поскольку до наделения Министерства культуры России надзорными полномочиями в сфере выездного туризма возбуждение дел об указанном административном правонарушении было невозможно, поскольку протокол о нем имеют право составлять только должностные лица уполномоченного органа (п. 97 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Правительством Российской Федерации было принято Постановление № 43 от 25.01.2013¹, наделившее Минкультуры РФ полномочиями по осуществлению государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Между тем, следует отметить, что надзор за соблюдением законодательства о защите прав потребителей как в отношении туроператоров, так и в отношении турагентов осуществляет Роспотребнадзор.

Органом, выступившим с таким разъяснением, стал Роспотребнадзор², который указал, что:

во-первых, Минкультуры является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Такие полномочия переданы министерству Постановлением Правительства РФ от 25.01.2013 № 43. Принятие документа направлено на создание организационно-правовых основ, необходимых для обеспечения государственного надзора за функционированием нового института в области туризма, каковым является объединение ту-

¹ О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма: пост. Правительства РФ от 25 янв. 2013 № 43. Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 5. – ст. 387

² Информация Роспотребнадзора от 30.01.2013 «О государственном надзоре за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма» //режим доступа: <http://rospotrebnadzor.ru>

роператоров в сфере выездного туризма, действующее в целях оказания экстренной помощи туристам за рубежом.

во-вторых, государственный надзор, реализуемый Министерством культуры РФ не подменяет деятельность Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей на рынке туристических услуг.

-в-третьих, в КоАП РФ включена новая ст.14.51, вводящая административную ответственность за нарушение законодательства РФ о туристской деятельности.

При этом полномочия двух органов – Министерства культуры РФ и Роспотребнадзора были четко разделены: полномочия по применению мер административного воздействия (составление протоколов об административных правонарушениях и рассмотрение дел о таких правонарушениях) при выявлении нарушений туроператором порядка представления сведений о включении в единый федеральный реестр туроператоров закреплены за должностными лицами Роспотребнадзора, а к полномочиям должностных лиц Минкультуры отнесено привлечение к административной ответственности за нарушения законодательства о туристской деятельности только в части функционирования объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Таким образом, анализ законодательства позволяет выделить следующие органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.51. КоАП РФ: суды, Роспотребнадзор, Министерство культуры РФ.

Однако неполнота полномочий указанных органов привела к возникновению вопросов и неясностей, что не могло не отразиться на возможности применения ст. 14.51. КоАП РФ. Должностные лица Министерства культуры РФ имели право составлять протоколы об административных правонарушениях, однако не решен был вопрос о том, к чьим полномочиям относилось рассмотрение дел по указанным правонарушениям. Роспотребнадзор привлекает к административной ответственности за нарушение порядка предоставления сведений о включении в Единый федеральный реестр туроператоров, объективная сторона которого связана с нарушением установленного порядка предоставления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти заявления, содержащего сведения, подлежащие внесению в Единый

федеральный реестр туроператоров, или уведомления об изменении сведений о туроператоре, внесенных в Единый федеральный реестр туроператоров. Но включает сведения в реестр туроператоров и выдает об этом свидетельства Федеральное агентство по туризму (п. 5.3.15(2) Положения о Федеральном агентстве туризма, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 901).

На практике сложилась ситуация, когда два органа государственной власти обладали сходными полномочиями, что приводило к невозможности реализовывать свои функции надлежащим образом. Это привело к тому, что Роспотребнадзор, осуществляя свою деятельность по надзору в сфере туристских услуг, ограничивался лишь привлечением к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 14.4, 14.7., 14.8. КоАП РФ. При обращении на сайты арбитражных судов Российской Федерации и Роспотребнадзора не выявлено судебной практики по привлечению к административной ответственности по части 1 статьи 14.51. КоАП РФ. За период с 01.02.2013 и по настоящее время не зафиксирован ни один судебный акт, вынесенный с участием должностных лиц Минкультуры, по факту привлечения к административной ответственности по части 3 статьи 14.51 КоАП РФ. Возможно, было разумно законодателю передать полномочия по привлечению к административной ответственности Ростуризму, что упростило бы процедуру надзора в этой области.

Более того, кроме ссылки в КоАП РФ на то, что протоколы по административным правонарушениям, предусмотренных частями 2,3 ст. 14.51 КоАП, составляют должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор в сфере туристской деятельности (Минкультуры РФ, Роспотребнадзор), никаких иных нормативных правовых актов, устанавливающих административную процедуру привлечения к ответственности сотрудниками данного органа власти, с того времени принято не было. До настоящего времени не ясно, какие должностные лица Минкультуры РФ или его подразделений (Федерального агентства по туризму) составляют протоколы, возбуждают административные дела и осуществляют полномочия по их рассмотрению.

Некоторое время назад Генпрокуратура РФ провела проверку исполнения законодательства об основах туристской деятельности в Минкультуры РФ и территориальных подразделениях Роспотребнадзора и вынесла им представление по факту нарушений в области туристической деятельности. Как сообщает пресс-служба надзорного ведомства, результаты проверки свидетельствуют о неполноте нормативно-правового регулирования Минкультуры в этой сфере. В сообщении говорится, что полномочия Ростуризма, находящегося в ведении Минкультуры, сводятся к составлению государственного реестра туроператоров. При этом в законодательстве не закреплены основания для исключения из реестра тех турфирм, которые не соблюдают требования к размеру финансового обеспечения или неоднократно нарушают права потребителей. Минкультуры России, как уполномоченный орган, в течение 2013-2014 годов не проводил проверок исполнения туроператорами действующего законодательства. Министерством не разработан административный регламент федерального государственного надзора в рассматриваемой сфере деятельности, не определен перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушение законодательства РФ о туристской деятельности. В отношении Роспотребнадзора было отмечено, что ведомство не организовало надлежащим образом надзор в области защиты прав потребителей. Без внимания территориальных органов этой службы оставались многочисленные нарушения турфирмами законодательства о туристской деятельности, факты ущемления ими прав граждан.

Все это свидетельствует о проблемах правоприменения Роспотребнадзором и Минкультуры РФ положений статьи 14.51. КоАП РФ.

До настоящего времени указанная норма не заработала.

И чтобы ее применение было более эффективным, автор предлагает следующие шаги.

Поскольку к полномочиям Министерства культуры РФ отнесено рассмотрение административных правонарушений, предусмотренных частью 3 статьи 14.51. КоАП РФ, то правомерным, по мнению автора, будет вообще указание данного испол-

нительного органа государственной власти в Кодексе об административных правонарушениях, в 23 Главе.

Например, дополнив ее статьей 23.85* «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный надзор в туристской деятельности в области выездного туризма».

В этой же статье, за частью 1 указать, что «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный надзор в туристской деятельности в области выездного туризма, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.51. настоящего Кодекса».

В связи с этим внести изменения в пункт 97 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, исключив оттуда часть 3 статьи 14.51. КоАП РФ

Тем самым, будет узаконено положение Минкультуры в качестве субъекта административной практики.

Кроме того, в новой статьей 23.85* установить часть 2, в которой конкретизировать, что административные правонарушения, установленные частью 3 статьи 14.51. КоАП РФ, рассматривает:

а) руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора в туристской деятельности в области выездного туризма, его заместители;

б) руководители структурных подразделений указанного федерального органа исполнительной власти;

в) руководители территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти, их заместители.

Это один вариант решения проблемы, если следовать логике действующего законодательства.

Однако здесь существует один нюанс.

Как мы знаем, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного надзора в туристской деятельности в области выездного туризма, является Министерство культуры Российской Федерации.

В то же время, если мы обратимся Кодексу об административных правонарушениях, то среди органов, уполномоченных на привлечение к административной ответственности, не встретим ни одного министерства.

К примеру, разве Министерство юстиции Российской Федерации привлекает к административной ответственности по статье 23.4 КоАП РФ?!

Логичнее, было делегировать полномочия к подведомственным Минкультуры РФ федеральным агентствам.

В соответствии с Указом Президента РФ № 636 от 21.05.2012 в состав Министерства культуры РФ входят: Федеральное агентство по туризму и Федеральное архивное агентство.

Поскольку полномочия по государственному надзору в сфере выездного туризма непосредственно связаны с туристической деятельностью то, лучше всего было делегировать эти полномочия Ростуризму.

Тем более, что как упоминалось ранее, в компетенцию данного органа исполнительной власти входит контроль за реестром туроператоров (он производит включение и исключение юридических лиц из состава реестра).

По статистическим данным, постоянно публикующимся на сайте Ростуризма (<http://russiatourism.ru/>), указанный орган еженедельно исключает из Единого федерального реестра туроператоров десятки юридических лиц.

В то же время Роспотребнадзор привлекает туроператоров к административной ответственности по части 1 статьи 14.51 КоАП РФ за нарушение порядка предоставления сведений о включении в Единый федеральный реестр туроператоров.

В связи, с чем получается такая ситуация – ведет реестр туроператоров Ростуризм, а за нарушение порядка предоставления сведений в тот же реестр привлекает Роспотребнадзор.

Такое «двоевластие», конечно, не может, не отразится на эффективности государственного надзора в этой области.

По мнению автора, поскольку Ростуризм итак осуществляет контроль над туроператорами, то, по мнению автора, было более эффективным, если бы законодатель передал полномочия по привлечению к административной ответственности по части 1 статьи 14.51. КоАП РФ указанному органу государственной власти.

А самым эффективным, по мнению автора – если бы законодатель исключил статью 14.51. КоАП РФ вообще из компетенции Роспотребнадзора, и передал в юрисдикцию Федеральному агентству по туризму привлечение к административной ответ-

ственности за правонарушения, установленные в этой статье. А Роспотребнадзору оставил бы общий контроль в соответствии с федеральным законом «О защите прав потребителей».

И.К. Харитонов,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

Современное российское общество можно назвать информационным. В настоящее время количество, качество и степень использования информации становятся факторами, определяющими уровень развития государства и общества, и существенно влияют на статус страны в мировом сообществе. Становление и развитие информационных основ предполагает наличие условий, обеспечивающих его воспроизводство и развитие. Одним из основных факторов такого процесса является обеспечение реализации информационных прав граждан. В связи с этим обращение к исследованию правового механизма защиты информационных прав и свобод человека и гражданина представляется крайне актуальным.

Следует отметить, что право на информацию закреплено в Конституции Российской Федерации. Согласно п. 4 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом¹.

К основным источникам правового регулирования информационных прав граждан относятся:

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-

¹ Российская газета от 21 января 2009 г. № 7

ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

- Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ (в ред. от 01.10.2017)¹

- Федеральный закон «О банках и банковской деятельности в РФ»²

- Федеральный закон «О персональных данных №152 от 27 июля 2006 “О персональных данных”»³

Рассмотрим, какие виды информации попадают в правовое поле, регулирующие информационные процессы в обществе и государстве.

В основном оперируют понятиями «общедоступная информация» и «информация ограниченного доступа».

Общедоступная информация это та информация, которая должна быть доступна всем и каждому. Примером может служить информация о состоянии окружающей среды, о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, документы накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов. Так же в эту категорию можно отнести нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления.

Информацией ограниченного доступа является информация представляющая ценность для ее владельца, доступ к которой ограничивается на законном основании. В свою очередь информация ограниченного доступа подразделяется на информацию составляющую государственную тайну и информацию, соблюдение конфиденциальности которой установлено федеральным законом (конфиденциальная информация).

Важным видом информации являются персональные данные.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3448

² Ведомости съезда народных депутатов РСФСР от 6 декабря 1990 г. № 27 ст. 357

³ Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3451

К ним относится любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация.

К сожалению, в настоящее время персональные данные становятся предметом купли-продажи. Одна фирма, находящаяся в Москве, например, предлагает приобрести корпоративные адреса московских организаций по цене: 967 000 руб., информацию о предприятиях и организациях России (включая Москву) 2 000 000 руб., данные о физических лицах Москвы и Московской области 1 400 000 руб. Приобретение полной базы данных о физических и юридических лицах России 8 000 000 руб.

Что касается персональных данных, действующее законодательство регламентирует их использование и распространение. В основном оно ориентировано на обеспечение сохранности и защиту от третьих лиц без законных на то оснований.

В последнее время предпринят ряд мер, направленных на упорядочение данной сферы отношений.

Так, с 1 июля 2017 года существенно ужесточена ответственность за нарушения при взаимодействии с персональными данными физических лиц. (Это следует из положений Федерального закона от 07.02.2017 № 13-ФЗ).

Однако предпринимаемых мер явно недостаточно для обеспечения сохранности персональных данных. Способы завладения данной информацией разнообразны.

В литературе к ним относятся: взлом баз данных; перехват информации по интернет-каналам; использование различного рода вирусов, троянов, червей и т.д.

Особенно много проблем в обеспечении защищенности персональных данных организациями, которые имеют доступ к данным своих работников. Пожалуй, это одна из наиболее уязвимых сфер оборота персональной информации.

В целях защиты и ограничения доступа к персональным данным работодатель должен обеспечить качественную и современную систему их защиты. Действующее законодательство детально не регламентирует обеспечение сохранности персональ-

ных данных работодателями, обязывая их регулировать данные вопросы локальными актами, не предъявляя к ним особых требований.

На практике получается, что все зависит от работодателя, насколько его волнует безопасность данных как своих, так и своих работников.

Проверки Роскомнадзора в полной мере не могут обеспечить полную безопасность персональных данных.

Судебная практика выработала определенные критерии законности распространения и передачи персональных данных третьим лицам. В соответствии с положениями ст.5 п.5 ч.1 ст.6, ст.7, ст.9 ФЗ РФ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ “О персональных данных” обработка персональных данных должна осуществляться на законной и справедливой основе, ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей.

Автор считает необходимым законодательно закрепить некоторые организационные и содержательные требования к сбору и обработке персональной информации со стороны работодателя, поскольку для поддержания режима информационной секретности особенно важны аппаратно-программные меры, поскольку основная угроза компьютерным системам исходит от самих этих систем (сбои оборудования, ошибки программного обеспечения, промахи пользователей и администраторов и т.п.).

Так, следует закрепить положение, согласно которому работодатель как оператор, осуществляющий сбор и обработку персональных данных, должен оборудовать одно или несколько защищенных специальных автоматизированных рабочих мест, на которых будут обеспечиваться аккумуляция и обработка всех персональных данных работников. Без регламентации стандартов в данной сфере отношений будет трудно воспрепятствовать утечке информации.

Другая проблема – это спам. Интернет является тем ресурсом, регламентация которого является трудной, но без которой невозможно будет защитить все виды информации, в том числе и персональные данные.

Одним из вариантов борьбы с несанкционированными сообщениями может являться идентификация соответствующих сообщений – Предлагается указывать при отправке рекламных со-

общений в теме сообщения строку «на правах рекламы», а также наличие возможности для прекращения подписки. Целесообразно предусмотреть административную ответственность за рассылку спама, установив штраф от трех до пяти МРОТ.

Для примера приведем подобный опыт в США. Начиная с 1998 года в различных штатах стали появляться специальные законы о спаме. Они предусматривают обязательность идентификации отправителя и наличия механизма отписки, а также запрещение фальсификации заголовков писем. В основном законы направлены против коммерческого спама, но в ряде штатов запрещен и некоммерческий спам (Коннектикут, Иллинойс, Луизиана, Вирджиния). Устанавливается уголовная ответственность (штраф до \$10000 или лишение свободы до 5 лет) и гражданско-правовая ответственность (возмещение получателю \$500 за каждое сообщение и провайдеру до \$25000 за день рассылки).

Еще одной проблемой является использование персональных данных журналистами, средствами массовой информации.

С 1 июля для средств массовой информации наступила новая эпоха ограничений – вступил в силу закон, ужесточающий ответственность за несогласованное разглашение персональных данных граждан. Изданиям теперь позволяют свободно публиковать только фамилию и должность субъекта публикации, не вдаваясь в подробности о его прошлом, семейных связях, имущественном положении и так далее.

Автор считает, что подобная информация с ограниченным доступом может быть распространена без согласия ее владельца, если эта информация является общественно значимой, то есть если она является предметом общественного интереса, и если право общественности знать эту информацию преобладает над правом ее владельца на ее защиту.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно заключить, что требуется совершенствование форм и методов защиты информации, особенно в части сбора и оборота персональных данных, в том числе и с участием средств массовой информации.

Т.А. Черноштан,
аспирант кафедры административного и служебного права
Южно-Российский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
г. Ростов-на-Дону

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

Юридически закрепленные и гарантированные государством права и интересы участников общественных отношений во многих случаях могут быть реализованы только в рамках юридического правоприменительного процесса путем применения норм права органами публичной власти к конкретным правоотношениям. Тем более это актуально для публично-правовых отношений в сфере государственного управления, непременным участником которых являются органы власти.

Несмотря на все многообразие научных взглядов на административный процесс, на современном этапе большинство представителей науки административного права признают множественность субъектов административно-процессуальной деятельности. Такая деятельность уже не рассматривается только как часть организационно-управленческой деятельности органов государственного управления. Правосудие по административным делам или административное судопроизводство признается составной частью административно-процессуальной деятельности¹.

Административно-юрисдикционное дело возникает в связи с предполагаемым совершением невластным субъектом административного правонарушения и иного нарушения законодатель-

¹ Например, Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы /отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 221–232, Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД-Зерцало-М.2009. С.280., Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо.2010.С.33.

ства, влекущего применение административно-правового принуждения, либо в случае, если невластный субъект полагает, что орган публичной власти своими решениями или действиями (бездействием) нарушил закон, права или законные интересы такого лица. В обоих случаях речь идет об административно-правовых конфликтах, формами которого являются административно-правовой деликт и административно-правовой спор.

Законом предусмотрен как внесудебный, так и судебный порядок рассмотрения и разрешения административно-правовых конфликтов. В этой связи представляется, что и административно-юрисдикционная деятельность органов публичной администрации и судебная административно-юрисдикционная деятельность относятся к административно-юрисдикционному процессу. Можно говорить о разновидностях административно-юрисдикционной деятельности, где особенности разрешения правовых конфликтов определяются двумя признаками: характером рассматриваемых дел и субъектами конфликто разрешающей деятельности. По характеру дел можно выделить деятельность по применению мер административного и дисциплинарного принуждения и деятельность по рассмотрению административно-правовых жалоб (споров). По субъектам, осуществляющим юрисдикционную деятельность, – административно-юрисдикционную деятельность и судебную административно-юрисдикционную деятельность.

В этой связи справедливым представляется утверждение П.И. Кононова о том, «административный процесс как самостоятельный вид юридического процесса осуществляется в двух самостоятельных процессуальных формах, а именно в форме административного производства – применительно к административно-исполнительному процессу, и в форме административного судопроизводства – применительно к судебному административно-му процессу».¹

При всей важности судебного юрисдикционного контроля за законностью деятельности органов публичной администрации

¹ Кононов П.И. Административное судопроизводство как судебная процессуальная форма разрешения административных дел: дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С.10.

нельзя согласиться с позицией о том, что административная юстиция является самостоятельным видом административного процесса¹, «субъектно обособленным самостоятельным институтом административного процесса»². Это часть административного судопроизводства, по сути, рассмотрение административно-тяжебных дел в судебном порядке. «Предметом административной юстиции является административно-правовой спор, поэтому в логическом плане административная юрисдикция выступает как родовое понятие по отношению к понятию «административная юстиция».³

При характеристике правового статуса государственно-властных субъектов, участвующих в административно-юрисдикционном процессе, в отечественной науке часто используется термин «субъекты административной юрисдикции», что представляется не вполне верным по следующим причинам.

К субъектам административной юрисдикции традиционно относят органы исполнительной власти, иные государственные и публичные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Даже если согласиться с таким узким подходом, то за рамками административной юрисдикции остается деятельность государственно-властных субъектов по возбуждению дел об административных правонарушениях, их расследованию, изобличению виновных лиц, применению мер обеспечения производства по делу. Равно и деятельность прокурора не является административно-юрисдикционной, поскольку он не рассматривает и не разрешает дел об административных правонарушениях, а в соответствии с ч. 1 ст. 28.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ передает их на рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным их рассматривать.

Вместе с тем административная юрисдикция – это не только рассмотрение и разрешение административных дел, это и иная

¹ Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 505-522.

² Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: Монография. М.: Финансовый университет, 2013. С.36.

³ Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Москва.2003. С.20.

⁴ СЗ РФ. 2002. N 1 (часть I). Ст. 1.

юридическая деятельность, в ходе которой дается оценка действиям лиц с точки зрения законности и выносятся промежуточные юридические акты. Также, по мнению некоторых ученых, например, Д.Н. Бахраха, к административной юрисдикции относится и деятельность по исполнению судебных и административных правоприменительных актов по применению имущественных санкций за правонарушения.¹ Аналогичной позиции придерживается и М.Я. Масленников: «административно-юрисдикционный процесс возникает с момента обнаружения административно-правового конфликта и его фиксации, а продолжается и при рассмотрении жалоб и протестов на решение, принятое в результате рассмотрения дела органами административной юрисдикции, и при исполнении решений, вступивших в законную силу».²

С учетом изложенного, представляется более правильным именовать субъектов, реализующих в административно-юрисдикционном процессе государственно-властные полномочия, субъектами административно-юрисдикционной деятельности, а саму эту деятельность определить как урегулированную административно-процессуальными нормами властную правоприменительную, правоохранительную деятельность органов публичной власти по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению дел о применении административного и дисциплинарного принуждения, а также рассмотрению и разрешению административно-правовых споров.

Вопрос о содержании правового статуса государственного органа в различных видах юридического процесса изучался как в рамках общетеоретических исследований в сфере государства и права, так и при рассмотрении вопросов административного права и процесса. В качестве главного элемента правового статуса государственного органа принято считать компетенцию, под которой в науке понимают систему полномочий, то есть прав и обя-

¹Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации//Административное право и процесс. 2009. №3. С.2.

²Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности//Государство и право. 2001.№2.С.19.

занностей, носящих внешневластный характер¹, а также круг подведомственных данному органу вопросов², задачи, поставленные перед органом³, возложенные на него функции.⁴

При этом, как справедливо замечает Б.В. Лазарев, компетенция органа может очерчиваться путем указания на функции, которые возложены на него применительно к той или иной сфере деятельности. У государственного органа возникают права и обязанности по выполнению соответствующих функций.⁵

Поддерживая позицию Д.Н. Бахраха, А.Ю. Якимов в качестве основных частей правового статуса государственного органа определяет: целевой блок элементов, компетенцию, организационный блок элементов, ответственность.⁶ В составе административно-юрисдикционной компетенции А.Ю. Якимов выделяет: функциональную, предметную и территориальную компетенцию.⁷

Соглашаясь с позицией названных авторов, уточним, что правовой статус государственного органа, разворачивается через систему следующих категорий: «цели деятельности» – «задачи» – «функции» – «полномочия (права и обязанности)», где каждый последующий элемент детализирует предыдущий.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (далее – Закон о прокуратуре) в своей деятельности прокуратура Российской Федерации руководствуется целями обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для достижения поставленных целей прокурор выполняет в административно-юрисдикционном процессе задачи: укрепления законности в деятельности публичных органов административной юрисдикции; обеспечения соответствия закону издаваемых

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.26-27.

² Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С.52-53.

³ Там же.

⁴ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975.С.121.

⁵ Лазарев Б.В. Указ. соч.С.40.

⁶ Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (Правовой статус и его реализация). М.: ВНИИ МВД России.1996.С.34.

⁷ Там же. 35-43.

ими правовых актов; защиты принадлежащих гражданам прав и свобод; предупреждения и пресечения правонарушений; обеспечения привлечения к установленной законом ответственности виновных лиц и восстановления нарушенных прав граждан и интересов государства и общества.

Указанные задачи реализуются посредством осуществления возложенных на органы прокуратуры функций, для выполнения которых законом, предусмотрены конкретные полномочия.

Функции прокурора в административно-юрисдикционном процессе конструируются из общих функций, возложенных на органы прокуратуры в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Иногда говорят об основных направлениях деятельности прокуратуры. На сегодняшний день вопрос о тождестве или разграничении этих понятий на законодательном уровне не решен. Функции и направления деятельности прокуратуры – это доктринальные конструкции, опирающиеся на отдельные положения нормативных актов, регулирующих деятельность прокуратуры.

В теории прокурорского надзора сформировалась позиция о том, что функции прокуратуры – это такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач, и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации».¹

Следует отметить, что термин «направления прокурорской деятельности» или «направления прокурорского надзора» обычно используются в подзаконных нормативных правовых актах прокуратуры Российской Федерации в целях обозначения приоритетов в ее работе на определенном этапе, с учетом экономической ситуации в стране, наличия различного рода угроз правам и интересам граждан, организаций.

Так, в соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением

¹ Прокурорский надзор. Общая часть. Учебник/ Под общ. ред. О.С. Капинус. М.:Юрайт. 2017. С.48. Ястребов Б.В. Прокурорский надзор. Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М2», 2011, С.106.

прав и свобод человека и гражданина» «в связи с произошедшими изменениями в законодательстве и структуре органов прокуратуры в целях совершенствования надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приведения его в соответствие с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями» прокурорам приказано считать основными направлениями надзорной деятельности «надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений».¹

Таким образом, функции прокуратуры выражают сущность и предназначение прокуратуры, фундаментальные основы ее деятельности, а направления прокурорской деятельности – отдельные участки деятельности прокуратуры, приобретающие большее или меньшее значение в изменяющихся социально-экономических условиях.

Большинством исследователей признается существование четырех функций прокуратуры: надзорной, уголовного преследования, участия в рассмотрении дел судами и функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Основной функцией прокуратуры, определяющей ее сущность, является надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, действующих на ее территории законов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями. Координационная, представительская, правотворческая деятельность прокурора производны от универсальной надзорной функции прокурора, являются ее продолжением. Вместе с тем это самостоятельные функции прокуратуры, поскольку для их реализации используются присущие этим видам деятельности полномочия и специфические правовые средства.

Вопрос о существовании у прокуратуры функции административного преследования признавался дискуссионным по причине ее вторичного характера по отношению к надзорной функ-

¹ <http://base.garant.ru/1356732/>.

ции. Кроме того, в такой формулировке, предполагающей полноценное выполнение роли обвинителя по делам об административных правонарушениях, она не нашла своего законодательного закрепления. Однако весомым аргументом в пользу ее существования послужило то, что п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре был дополнен Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ¹ таким видом прокурорской деятельности как возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования.

Предусмотренное ст. 10 Закона о прокуратуре рассмотрение и разрешение заявлений и жалоб, а также иных обращений также не является самостоятельной функцией прокурорской деятельности. Прокуратура не создавалась для того, чтобы в качестве юрисдикционного органа рассматривать жалобы и споры. Жалобы граждан и организаций для прокуроров являются в большей степени источником получения информации о нарушениях законности с целью последующего реагирования на них. Анализ поступающих в прокуратуру обращений также необходим для эффективного планирования надзорной деятельности. В этой связи рассмотрение заявлений и жалоб не может рассматриваться в качестве функции прокуратуры. Это полномочие прокуратуры, которое реализуется в рамках надзорной функции.

Исходя из широкого понимания административно-юрисдикционного процесса можно говорить о выполнении прокурором трех основных функций:

- надзора за исполнением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории Российской Федерации, несудебными органами публичной власти и другими организациями;
- административного преследования;
- участия в рассмотрении административных дел судами.

Однако функциональное назначение органов прокуратуры в тех или иных административно-юрисдикционных производствах различно. Это обусловлено разнообразным характером админи-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2011.

стративно-юрисдикционных дел и множественностью процессуальных форм их рассмотрения.

Объектами прокурорского надзора могут выступать только несудебные органы исполнительной власти, иные публичные органы, осуществляющие административно-юрисдикционную деятельность. Для реализации названной функции прокурор использует полномочия по проведению проверок исполнения законодательства, внесению актов реагирования на нарушения законодательства: опротестованию постановлений по делам об административных правонарушениях, внесению представлений об устранении нарушений законодательства и другие. Надзорная функция реализуется прокурором также при рассмотрении и разрешении жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной администрации.

Функция административного преследования, безусловно, может осуществляться только в производстве по делам об административных правонарушениях, где прокурор использует полномочия по возбуждению дела об административном правонарушении, проведению административного расследования. Прокурор выполняет ее и на стадии рассмотрения юрисдикционным органом возбужденного им дела (участвуя в рассмотрении, представляя доказательства, заявляя ходатайства, давая заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела), и на стадии пересмотра постановления по делам об административных правонарушениях (путем опротестовании постановлений по делам об административных правонарушениях либо участия в пересмотре дел по жалобам иных участников процесса).

Функция участия прокурора в рассмотрении административных дел судами реализуется путем участия прокурора в делах об административных правонарушениях, возбужденных судом вне связи с направленными им материалами¹, а также при обращении его в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, или интересов государства и муниципалитетов, и вступлении в административно-судебный процесс в установленных законом случаях.

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10.

Как видно, самостоятельность названных функций относительна. Зачастую прокурор совмещает осуществление функции административного преследования и надзора за исполнением законов несудебными административно-юрисдикционными органами. Вполне справедливым представляется утверждение А.Ю. Гулягина о том, что «функции органов прокуратуры в сфере административной юрисдикции представляют собой систему взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимообусловленных видов деятельности прокуратуры как надзорного органа государства, предназначенного наблюдать и обеспечивать исполнение законов».¹

Очевидно, что прокурор не является субъектом административной юрисдикции в традиционном для отечественного административного права понимании, поскольку он не рассматривает и не разрешает дел об административных правонарушениях и не выносит по таким делам юрисдикционные акты.

Но деятельность прокурора, за исключением его участия в рассмотрении дел судами, носит государственно-властный характер. Прокурор является субъектом административно-юрисдикционной деятельности и реализует свои властные полномочия для достижения поставленных перед ним целей обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В административном судопроизводстве, как при рассмотрении дел об административных правонарушениях, так и при рассмотрении административных споров, прокурор не осуществляет надзор за исполнением законов судами, не является субъектом административно-юрисдикционной деятельности, а выступает в роли участника процесса с особым статусом, реализующего интересы государства и общества.

При этом осуществление представляемых им интересов государства и общества не вступает в противоречие с правами и законными интересами частных лиц, поскольку беспрепятственная их реализация гражданами рассматривается в качестве составляющей законности. «Реализация публичного интереса обеспечивается мерами государственного воздействия на общество, посредством которых осуществляется синхронизация этого интереса с

¹ Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 22.

частными интересами индивидуумов как первичных элементов этого общества».¹

Прокурор также может выступать той стороной административно-правового конфликта, чьи решения и действия подлежат оценке на предмет соответствия закону. К примеру, в соответствии с п. 15 ст. 21 Закона о прокуратуре действия (бездействие) и решения прокурора, связанные с проведением проверки исполнения законов, могут быть обжалованы в установленном порядке. Согласно ст. 7 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»² может быть обжаловано в суд вынесенное прокурором предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и т.д.

Различное функциональное назначение прокурора как представителя интересов государства и общества в административно-юрисдикционных производствах позволяет выделить пять форм участия прокурора в административно-юрисдикционном процессе:

1. Прокурор рассматривает и разрешает административные дела и выносит решение по существу вопроса (производство по рассмотрению поступивших в прокуратуру жалоб в сфере управления, дисциплинарное производство в отношении подчиненных прокурорских работников);

2. Возбуждает административно-юрисдикционный процесс, и передает дело на рассмотрение в уполномоченные государственные органы (производство по делам об административных правонарушениях);

3. Иницирует возбуждение административно-юрисдикционного дела в суде путем подачи административного искового заявления (заявления);

4. Реализуя публичный интерес, вступает в административно-юрисдикционный процесс, начатый по инициативе других лиц, в целях вынесения юрисдикционным органом законного и обоснованного решения.

5. Выступает в административно-юрисдикционном процессе в качестве стороны, чьи решения и действия (бездействие) обжалуются или оспариваются.

¹ Шмалий О.В. Эффективность исполнительной власти как правовая категория. М. Вузовская книга, 2011. С.10.

² СЗ РФ. 2002. №30. Ст.3031.

Содержание

Апарина И.В. К вопросу о терминологии административно-судебного процесса.....	3
Беженцев А.А. Контроль и надзор за соблюдением законности в административной деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних: современные перспективы рационализации.....	10
Бондарь Е.О., Денисова Д.В. Особенности квалификации административных правонарушений в области охраны собственности: проблемные аспекты и пути решения...	17
Горб Е.Е. Развитие полномочий по контролю за деятельностью арбитражных управляющих.....	25
Винокурова М.А. Эффективность государственной политики в области здравоохранения?!	34
Власенко Е.Е. К вопросу об ответственности муниципальной власти.....	40
Воронцов А.И. Система органов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий и основы их правосубъектности.....	47
Жеребцов А.Н., Вербицкий А.В. Факторы, влияющие на построение административно-правовой санкции в нормах об административной ответственности в области дорожного движения	63
Иншакова Е.Г. Юридическая защита прав, свобод и законных интересов граждан: проблемы понимания, роль и значение в административном процессуальном праве.....	75
Князева И.Н. О соотношении видов административных наказаний.....	80
Кобзарь-Фролова М.Н. Процессуальные особенности привлечения к административной ответственности, в период действия срока действия наказания.....	84
Майоров В.И. Развитие системы профилактики нарушений на региональном уровне: государственные программы профилактики нарушений (на примере Челябинской области).....	94

Майоров А.В. О проблеме реализации виктимологической профилактики правонарушений в свете принятия федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».....	102
Майорова Е.Н. К вопросу о соблюдении права на уважение семейной жизни при назначении административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации	110
Харитонов И.К. Правовые проблемы осуществления общественного контроля в России.....	118
Носенко Л.И. Административное судопроизводство: из прошлого в будущее.....	124
Позднышов А.Н., Вертий О.Ю. О некоторых вопросах обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации административно-правовыми методами.....	128
Сладкова А.В. Рынок ценных бумаг: принцип презумпции невиновности в административно-деликтном законодательстве.....	133
Сладкова А.В. Теория и практика административной ответственности за нарушение правил приобретения более 30 процентов акций открытого акционерного общества (ст. 15.28 КоАП РФ).....	144
Степенко А.В. Континентальный шельф как объект противоправной деятельности.....	152
Суханов А.Г. Классификация административных правонарушений в информационной сфере	157
Струков В.А. К вопросу об улучшении административной деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике насильственных деяний в семейно- бытовой сфере.....	165
Уварова В.Ю. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о туристской деятельности.....	169
Харитонов И.К. Правовые проблемы защиты права на информацию.....	178
Черноштан Т.А. Правовой статус прокурора в административно-юрисдикционном процессе.....	183

Научное издание

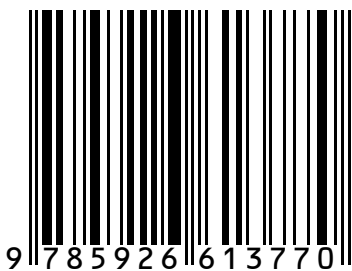
**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
XII Всероссийской научно-практической конференции,
посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина

(6–8 октября 2017 г.)

В авторской редакции
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1377-0



Подписано в печать 15.11.2018. Формат 60х84 1/16.
Усл. печ. л. 11,5. Тираж 100 экз. Заказ 734.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.