

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

Актуальные вопросы административно-
правового регулирования
(«Кореневские чтения»)

Сборник научных трудов
I Международной научно-практической конференции
8 ноября 2017 г.

Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017

ISBN 978-5-9694-0397-0

Москва
2017

ББК 67.401

A43

Актуальные вопросы административно-правового регулирования («Кореневские чтения») : сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции (8 ноября 2017 г.) : научное электронное издание (4,57 МБ). – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017 г. – 640 с. – 1 электронный опт. диск (CD-R). – Систем. требования : СUP 1,5 ГЦ ; RAM 512 Мб ; Windows XP SP3 ; 1 Гб свободного места на жестком диске.

ISBN 978-5-9694-0397-0

Сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции (8 ноября 2017 г.) посвящен памяти профессора А. П. Коренева. В него включены материалы конференции по актуальным вопросам развития административного права; перспективам развития административно-деликтного законодательства, практики его применения; состоянию и перспективам совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел; совершенствованию административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного аппарата, в том числе в правоохранительной сфере; кроме того, подвергается анализу возможность модернизации законодательства, регламентирующего деятельность российской полиции.

Представляет интерес для ученых, преподавателей, аспирантов и адъюнктов, курсантов, слушателей и студентов юридических вузов, практических работников Министерства внутренних дел Российской Федерации.

ББК 67.401

Рецензенты: начальник кафедры административного права и АСД ОВД Дальневосточного юридического института МВД России кандидат юридических наук, доцент полковник полиции **Е. Н. Лихолет**; начальник кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент полковник полиции **А. С. Шиенкова**.

Н а у ч н о е э л е к т р о н н о е и з д а н и е

В авторской редакции

Компьютерная верстка *Табуновой Е. А.*

Усл. печ. 37,2 л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
<http://www.mosu.mvd.ru>, e-mail: support_mosu@mvd.ru

Содержание

<i>Бочаров С. Н., Зубач А. В.</i> Памяти Учителя.....	12
<i>Шергин А. П.</i> Эволюция представлений о кодификации норм административного права.....	21
<i>Степаненко Ю. В.</i> О трех вариантах обновления административно-деликтного законодательства.....	30
<i>Костенников М. В. А. П.</i> Коренев: ученый-административист и человек.....	36
<i>Воронов А. М.</i> Особый административно-правовой режим на территории Республики Крым как комплексный правовой институт.....	38
<i>Денисенко В. В.</i> Тезисно о нормативно-правовой регламентации и некоторых особенностях административно-юрисдикционной деятельности полиции.....	46
<i>Каплунов А. И., Рогожкина Е. А.</i> Размышления о стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел на основе научного наследия Алексея Прокофьевича КОРЕНЕВА.....	50
<i>Зубарев С. М.</i> Об объекте контроля в сфере государственного управления.....	56
<i>Лапина М. А.</i> Административная деятельность по управлению рисками в экономике.....	61
<i>Зырянов С. М.</i> Пределы усмотрения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.....	69
<i>Старостин С. А.</i> Какой быть полиции в России?.....	74
<i>Гречкина О. В.</i> К вопросу о реформировании законодательства об административных правонарушениях.....	83
<i>Стахов А. И.</i> О некоторых проблемах и перспективах разработки административных регламентов осуществления федерального государственного контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц.....	87
<i>Кобзарь-Фролова М. Н.</i> Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: понятие, проблемы правоприменения.....	90
<i>Куракин А. В.</i> К вопросу о теории административно-правовых средств.....	94
<i>Зиборов О. В.</i> Отдельные аспекты использования доктринального подхода к реализации военного положения.....	97

<i>Татарян В. Г., Молдоев Э. Э., Шалтакбаев С. Ж.</i> Обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Евразийского Экономического Союза: на примере Кыргызской Республики.....	101
<i>Татарян В. Г., Филин В. В.</i> Административно-деликтное право и законодательство Республики Казахстан: история, развитие, сравнение и дальнейшие перспективы.....	110
<i>Бучакова М. А., Дизер О. А.</i> Проблемы реализации функции государства по противодействию бродяжничеству и попрошайничеству.....	118
<i>Шаймуханов А. Д.</i> Совершенствование оперативно-разыскного законодательства Республики Казахстан в обеспечении возмещения ущерба, причиненного преступлением.....	122
<i>Уманская В. П.</i> Насущные задачи совершенствования административной ответственности.....	126
<i>Токубаев З. С., Буриев Т. Р.</i> Совершенствование законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях.....	130
<i>Тузельбаев Е. О., Амангельдықызы А.</i> Правовые и организационные основы управления общественной безопасности в Республике Казахстан.....	134
<i>Абеуов Е. Т., Круглов В. А., Татарян В. Г.</i> Административно-деликтный процесс в законодательстве об административной ответственности стран ЕВРАЗЭС.....	142
<i>Никоноров Е. А., Сажнев Д. И.</i> Особенности квалификации отдельных административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения.....	148
<i>Адмиралова И. А.</i> Правовые гарантии обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции.....	152
<i>Амельчакова В. Н.</i> Формы и принципы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти.....	156
<i>Андрюхина Э. П.</i> Несколько слов о административно-правовом статусе членов ликвидационных комиссий федеральных органов исполнительной власти.....	162
<i>Аносов А. А.</i> Предпосылки и история становления наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения в России.....	166
<i>Артемова Ю. А.</i> Об особенностях применения полицией специальных мер пресечения в условиях противодействия массовым беспорядкам в России и Германии.....	171

<i>Баканов К. С.</i> О некоторых вопросах административно-правового регулирования признаков опьянения лиц, управляющих транспортным средством.....	175
<i>Бачурин А. Г.</i> Административно-правовое регулирование обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях в Республике Беларусь.....	180
<i>Бондарь Е. О., Изютина С. В.</i> Привлечение к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка (анализ правоприменительной практики Республики Крым).....	183
<i>Белова О. А.</i> Невменяемость в административном праве и проблемы ее установления на практике.....	188
<i>Василенко Г. Н.</i> Декларирование в системе институтов административного права.....	192
<i>Вахитов А. К.</i> Административно-правовое регулирование мер административного принуждения.....	196
<i>Вашаев М. А.</i> Административно-правовое обеспечение социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России.....	200
<i>Виноградов И. А.</i> Об отдельных вопросах организации деятельности полиции России.....	204
<i>Вовк В. А.</i> Административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел.....	207
<i>Гаврилова М. В.</i> Ретроспективный анализ проблем, связанных с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности в период проведения крупномасштабных спортивных мероприятий.....	212
<i>Гарашко А. Ю.</i> Значимость взаимодействия институтов гражданского общества и государства на примере сотрудничества частных охранных организаций и детективов с органами внутренних дел Российской Федерации.....	216
<i>Гордеева А. Д.</i> О некоторых вопросах привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения Российской Федерации.....	220
<i>Горлов А. О.</i> Административное наказание как составная часть института административной ответственности.....	225
<i>Горшков Н. Н.</i> Зарубежный опыт ротации сотрудников.....	229

<i>Горячев А. А.</i> О проблемах привлечения лиц к административной ответственности за курение табака и употребление электронных сигарет (испарителей) в общественных местах....	234
<i>Грищенко А. Н.</i> Функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан.....	238
<i>Громосевич О. Р.</i> О некоторых особенностях административно-правового статуса Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России.....	243
<i>Даулетияров Д. А.</i> Понятие и особенности административно-правового механизма обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан.....	248
<i>Дёмин А. А.</i> Об ответственности «правлящего режима».....	254
<i>Дресвянникова Е. А.</i> Проблемные аспекты административно-правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях.....	258
<i>Дрозд А. О., Макеева И. А.</i> О взаимодействии общественных объединений граждан, осуществляющих охрану общественного порядка с органами внутренних дел и проблемы законодательного регулирования их деятельности на уровне субъектов Российской Федерации (на примере Вологодской области).....	263
<i>Дудин Г. Е.</i> Проблемы кодификации норм административного права.....	269
<i>Дымберов А. Д.</i> О некоторых проблемах правового регулирования организации деятельности по использованию специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений.....	272
<i>Елисеев А. В.</i> Взаимодействие народных дружин с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами в сфере охраны общественного порядка.....	276
<i>Жалсанов Б. Ц.</i> Критерии понятия «общественный порядок» с позиции институтов административного права.....	282
<i>Заброда Д. Г.</i> Административно-правовые меры минимизации коррупционных рисков в деятельности полиции.....	284
<i>Зайцев И. А., Лекомцев А. В.</i> К вопросу о компетенции органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений в области предпринимательской деятельности.....	292
<i>Закирьенок Л. П.</i> Об административных процедурах: сравнительно-правовой анализ.....	301

<i>Занина Т. М.</i> Способы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области предупреждения административных правонарушений несовершеннолетних.....	305
<i>Зиганишин М. М.</i> К вопросу об эффективном использовании административно-правовых средств обеспечения транспортной безопасности полицией Российской Федерации.....	310
<i>Зраева И. М.</i> Стадия возбуждения дела об административном правонарушении в деятельности участкового уполномоченного полиции на примере Брянской области.....	316
<i>Зубач А. В.</i> Стимулирование правомерного поведения как мера убеждения в деятельности органов исполнительной власти...	319
<i>Иванцов С. В.</i> Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и проблемные вопросы его применения.....	323
<i>Калинина С. В.</i> Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.....	331
<i>Калусова О. М.</i> К вопросу о понятии административной жалобы.....	336
<i>Камасова А. Г., Чуманов Ю. В.</i> Правовое регулирование морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности ОВД как направления кадровой работы в органах внутренних дел.....	340
<i>Капкова М. А.</i> Разграничение состава побоев и иных насильственных действий, причинивших физическую боль от смежных преступлений.....	344
<i>Каракушев С. И., Маланьина Л. С.</i> Совершенствование деятельности органов внутренних дел на транспорте с учетом современных реалий.....	346
<i>Карпекин А. В.</i> Об эффективности воспитательной работы в системе ведомственного образования МВД Республики Казахстан.....	350
<i>Карпухин Д. В.</i> Конкуренция норм административного и банковского законодательства при возложении юридической ответственности на кредитные организации.....	355
<i>Кенжетаев Д. Т.</i> Ответственность должностных лиц органов полиции за нарушение законодательства Республики Казахстан о жалобах граждан.....	360

<i>Кивич Ю. В.</i> Реализация административно-процессуального статуса органов внутренних дел в свете реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.....	367
<i>Киселёва Н. Г.</i> Опыт Азербайджанской Республики в осуществлении контроля в сфере миграции.....	370
<i>Кисин В. Р., Попугаев Ю. И.</i> Об историографической периодизации развития отечественного административно-деликтного законодательства.....	373
<i>Кисин В. Р., Попугаев Ю. И.</i> Некоторые недостатки правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	380
<i>Кобцев С. Л.</i> Проблемы привлечения должностных лиц органов государственной (муниципальной) власти к административной ответственности.....	384
<i>Ковшевацкий В. И., Стащенко С. П.</i> Проблемы правовой регламентации применения специальных мер административного пресечения.....	388
<i>Комовкина Л. С., Кропачева А. В.</i> Особенности административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.....	393
<i>Константинов А. В.</i> К вопросу об административном поведении.....	398
<i>Коркин А. В., Харламова А. А.</i> Особенности административной ответственности за мелкое хищение.....	401
<i>Кропачева А. В.</i> Роль и место государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....	407
<i>Кузнецов Л. Д.</i> Рост эффективности налогового администрирования.....	412
<i>Кулакова Т. Г.</i> О проблемных вопросах привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения (на примере Хабаровского края).....	416
<i>Курбатова О. В.</i> Превентивная функция административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы...	422
<i>Кученин Е. С.</i> О некоторых правовых и организационных аспектах отчетов участковых уполномоченных полиции перед населением о проделанной работе.....	426

<i>Лахтина Т. А.</i> К вопросу об административно-правовом статусе государственных корпораций.....	430
<i>Леонова Е. А.</i> Административно-правовые средства противодействия коррупции.....	435
<i>Лихолет Е. Н.</i> О совершенствовании государственной системы управления обеспечением безопасности дорожного движения.....	440
<i>Лобанова И. К.</i> К вопросу о сущности общественного порядка.....	445
<i>Маланьина Л. С.</i> Актуальные проблемы противодействия бытовому насилию.....	450
<i>Малахова Н. В.</i> О механизмах стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.....	455
<i>Мамонтов А. А.</i> Классификация видов ведомственного контроля на примере системы органов внутренних дел.....	459
<i>Мараев К. Е.</i> О вопросах оценки эффективности контроля Федеральной антимонопольной службы в сфере закупок.....	464
<i>Маркина Э. В., Сосновская Ю. Н.</i> Административно-правовое регулирование организации деятельности ОВДТ по профилактике травматизма несовершеннолетних правонарушителей на объектах.....	467
<i>Мильский А. С.</i> Взаимодействие Федеральной антимонопольной службы и Министерства внутренних дел в ходе осуществления административно-правового регулирования рекламной деятельности.....	472
<i>Моргунова В. А.</i> Проблема привлечения к административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок.....	476
<i>Мухаммадиев Н. Б.</i> Образование и становление органов милиции в Средней Азии.....	479
<i>Нгуен Тхи Фыонг Ха</i> Законодательство Вьетнама о противодействии коррупции.....	486
<i>Недрага Я. Н.</i> Проблемы применения норм Кодекса МО об административных правонарушениях.....	489
<i>Новиков А. В.</i> Обеспечение беспристрастности судебного разбирательства дел об административных правонарушениях...	494
<i>Обыденкова Т. В.</i> О некоторых вопросах административно-правовой профилактики правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации.....	500

<i>Павлова Л. В.</i> К вопросу превенции антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, совершающих административные правонарушения на объектах железнодорожного транспорта.....	504
<i>Пилявец С. В.</i> Статус специалиста в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях...	507
<i>Полукаров А. В.</i> Доктринальные основы противодействия коррупции в социальной сфере с использованием административно-правовых средств.....	510
<i>Полякова Н. В.</i> Административно-правовая характеристика правонарушений несовершеннолетних, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ, с учетом изменений административно-деликтного и уголовного законодательства.....	514
<i>Попов А. И.</i> Административно-договорные правоотношения, возникающие при реализации норма административно-деликтного законодательства.....	518
<i>Попович О. М.</i> Административно-правовая характеристика института административной жалобы (административного иска)...	522
<i>Ренкас Е. В.</i> Особенности осуществления участковыми уполномоченными полиции административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.....	527
<i>Романов Р. С.</i> Особенности привлечения к административной ответственности юридических лиц.....	531
<i>Рыдченко К. Д.</i> К вопросу о совершенствовании системы государственного управления в сфере обеспечения информационно-психологической безопасности несовершеннолетних.....	538
<i>Савина А. С.</i> Правовые основы законности и противодействия коррупции в деятельности органов исполнительной власти.....	543
<i>Сакулина Л. Л.</i> Проблемы по предотвращению и разрешению конфликта интересов на службе в органах внутренних дел.....	547
<i>Самсонова К. С.</i> Влияет ли установка камер видеофиксации на безопасность дорожного движения!?.....	550
<i>Сидоров Э. Т.</i> Проблемы правового регулирования института досмотра транспортного средства.....	554
<i>Сизов И. Ю.</i> Административно-правовое обеспечение общественной безопасности.....	558
<i>Ситков А. С.</i> Соотношение административного правонарушения и преступления.....	562
<i>Смирнов М. А.</i> Вопросы административно-правовых режимов на метрополитенах, устанавливаемых субъектами Российской Федерации	565

<i>Смирнова Л. Я.</i> О правовой природе налоговой и административной ответственности за нарушение норм налогового законодательства.....	569
<i>Сосновская Ю. Н., Маркина Э. В.</i> Проблемы правового регулирования профилактики травматизма несовершеннолетних и правонарушений, угрожающих безопасной работе железнодорожного транспорта.....	572
<i>Стащенко С. П., Ковшевацкий В. И.</i> Особенности определения конструкции состава административных правонарушений...	576
<i>Соломатина Е. А., Степанникова Я. Н.</i> Особенности охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении Кубка конфедераций FIFA 2017 и чемпионата мира	580
<i>Страунинг Ю. А.</i> Правовое регулирование предупреждения дорожно-транспортных правонарушений.....	585
<i>Сторублёнкова Е. Г.</i> Проблемы юридической ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий.....	588
<i>Сюсюкин Д. А.</i> О классификации административных споров....	592
<i>Тараканова Т. Э.</i> К вопросу о недопущении нахождения детей в ночное время в определенных общественных местах.....	597
<i>Тульская Е. А.</i> К вопросу о поощрении и стимулировании сотрудников полиции.....	602
<i>Ульянов А. Д.</i> Особенности сферы труда должностного лица – руководителя территориального органа МВД России.....	608
<i>Фадеева И. В.</i> Постановление об административном аресте: проблемы исполнения.....	612
<i>Филин В. В., Ережеева Л. С.</i> Проблемы административной ответственности юридических лиц в Республике Казахстан.....	615
<i>Хадисов Г. Х., Попугаев Ю. И., Шурухнова Д. Н.</i> Юридические аспекты подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности.....	619
<i>Шохов К. Е.</i> Проблема обеспечения правопорядка и реализации полномочий общественными организациями правоохранительной направленности.....	626
<i>Юнева В. А.</i> Проблема института реабилитации в административном праве: миф или реальность?.....	630
<i>Янышев А. С.</i> Об административно-принудительной природе предполетного досмотра.....	634

ПАМЯТИ УЧИТЕЛЯ

*С. Н. Бочаров¹,
А. В. Зубач²*

Между собой мы Его называли «Корифей». Прозвище прочно закрепилось за Алексеем Прокофьевичем Кореневым с легкой руки одного из коллег по кафедре административного права и административно-служебной деятельности Московской высшей школы милиции МВД СССР. Произносил он это слово негромко, с некоторым придыханием, после небольшой паузы, многозначительно приподнимая брови и делая перед собой характерный жест поднятым вертикально указательным пальцем правой руки, ставя тем самым точку, не допускающую никаких споров и возражений. Действительно – Корифей! Именно таким был, таким и остался для нас всеми уважаемый и почитаемый Учитель, добрый, открытый и порядочный Человек, мудрый и принципиальный Руководитель, безмерно талантливый Ученый – Алексей Прокофьевич Коренев.

Руководить одной из ведущих кафедр молодого милицейского вуза, как сейчас принято говорить – выпускающей кафедрой, Алексей Прокофьевич прибыл из Ленинграда, где по окончании юридического факультета ЛГУ, блестяще защитив кандидатскую и докторскую диссертации, работал в судебных органах. Хотя, положа руку на сердце, надо честно признать, что руководить пока было нечем, так как кафедру ещё надо было создать. К решению этой непростой задачи, в незнакомых условиях, сопряженных с чередой бытовых неудобств, Алексей Прокофьевич в тандеме со своим надежным заместителем Д. Д. Ильиным, бывшим фронтовиком, подошел как всегда вдумчиво и кардинально, понимая, что главное – это люди.

Критерии для отбора сотрудников на должности преподавателей были просты и понятны: наличие практического опыта по юридической специальности, тяга к правовой науке и желание работать с людьми. Так на кафедре появились первые преподаватели – Н. П. Ерилин, В. А. Казаков, В. Р. Кисин, Ю. Н. Мартышов, М. И. Парамонов. Благодаря их совместным усилиям кафедра, которой еще не было года, превратилась в боеспособный коллектив творческих единомыш-

¹ Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, профессор. © Бочаров С. Н., 2017.

² Начальник кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Зубач А. В., 2017.

ленников, таких разных, так не похожих друг на друга, но работающих дружно и результативно, как слаженный оркестр под командой умелого дирижера.

Какой же он был, А. П. Коренев, у которого даже инициалы не случайно совпадали с аббревиатурой, кратко обозначающей название юридической отрасли, ставшей для него не только сферой научного интереса, но и смыслом жизни – Административное Право (АП). Он был разный, но главное – он был искренний и настоящий! Он никогда не повышал голос, не давил на подчиненных, всячески поощрял самостоятельность и творчество, давая коллегам в полной мере раскрыть и развить свой потенциал, оценивал сотрудников по их конкретным делам, конкретным достижениям. Давая служебные поручения, Алексей Прокофьевич не приказывал, а терпеливо и доходчиво объяснял, что надо сделать и зачем, в чем состоит необходимость и важность задания, внимательно контролировал ход его выполнения, ненавязчиво помогая, если того требовала ситуация.

А. П. Коренев никогда не слыл затворником, щедро делился знаниями и опытом с коллегами, адъюнктами и курсантами. Он обладал непревзойденным талантом научного руководства. Более 100 кандидатских и докторских диссертаций подготовлено его учениками, которые честно продолжают дело своего Наставника, бережно чтут память о нем, развивают и претворяют в жизнь научные идеи и творческие планы, которые он не успел реализовать.

Наряду с задачей совершенствования административно-правового инструментария и кодификацией административно-правовых норм, одним из направлений научных исследований, которым отдавал предпочтение А. П. Коренев, является проблема общественного порядка и его административно-правовой охраны.

Одновременно с ним многие ученые, стремясь познать сущность и содержание указанных явлений, высказывали свое видение их пределов и критериев (И. И. Веремеенко, М. И. Еропкин, Н. И. Загородников, Д. Д. Ильин, Л. М. Колодкин, Л. Л. Попов, Ф. С. Разоренов, А. В. Серегин и др.).

Однако обращает на себя внимание наличие среди юристов различных мнений по поводу сущности и объема общественного порядка, отсутствие законодательного формулирования этого понятия. При этом отмечается использование данной категории во многих нормативных актах, устанавливающих запреты и предусматривающих возможность государственного вмешательства в данной сфере обще-

ственных отношений. С участием в охране общественного порядка законодатель часто связывает реализацию юридических норм, направленных на обеспечение правовой защищенности правоприменителей. Сказанное в совокупности обуславливает необходимость дальнейшего теоретического осмысления понятия общественного порядка как объекта государственно-правовой охраны.

В литературе, посвященной исследованию общественного порядка, последний традиционно рассматривается в широком и узком смыслах, при этом не прекращается дискуссия об объеме и содержании охватываемых данным понятием общественных отношений. Теоретические разногласия сводятся преимущественно к различиям во мнениях по соотношению общественного порядка с другими смежными категориями (правопорядком, общественной безопасностью, общественным благоустройством, трудовым распорядком, дисциплиной труда и т. п.)¹.

Кроме того, среди исследователей отсутствует единство во взглядах на критерии выделения общественного порядка из общей совокупности всех социальных взаимосвязей. Таковыми, в частности, признаются «общественные места»², «содержание конкретных общественных отношений независимо от места их образования»³, а также группа признаков, а именно: «место возникновения общественных отношений, их сущность и основные цели их нормативного регулирования»⁴.

Подобное положение в теории не может не сказываться на результатах нормотворческой и правоприменительной деятельности. Законодатель, устанавливая для государственных органов задачи и функции по обеспечению⁵ общественного порядка, наделяя их определенными правами и обязанностями, четко не выделяет круг отношений, охватываемых рассматриваемым понятием, предоставив в то же время органам власти субъектов России устанавливать административ-

¹ См.: Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 19.

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 40.

³ Серегин А. В. Указ. раб. С. 13.

⁴ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М., 1981. С. 12.

⁵ В законодательстве встречаются и иные формулировки такой деятельности, а именно: поддержание, охрана общественного порядка и др.

ную ответственность по вопросам нарушения общественного порядка, если они не урегулированы федеральным законом.

В этой связи правоприменители (в том числе органы внутренних дел), действующие в данной сфере, нередко испытывают затруднения в оценке своих полномочий по предъявлению конкретным участникам регулируемых общественных отношений обязательных для исполнения распоряжений и требований, а также в выборе форм, методов и средств воздействия на них. Кроме того, на практике возникают проблемы по поводу правовой защищенности самих субъектов охраны общественного порядка, так как в нормах, содержащих правовые гарантии деятельности ряда таких субъектов, участие именно в охране общественного порядка является обязательным условием их реализации, выступая в качестве правовой гипотезы¹.

Выбор в качестве основного либо дополнительного критерия общественного порядка именно общественных мест не является беспочвенным. Действительно, связь между ними существует довольно устойчивая. Однако допустимо признать, что в «общественных местах могут складываться отношения, которые по своему характеру и содержанию никак нельзя отнести к сфере общественного порядка»². Кроме того, некоторые авторы вполне обоснованно включают в сферу общественного порядка «общественные отношения, возникающие и развивающиеся вне общественных мест»³, признавая тем самым недостаточность избранного критерия. Справедливым является также вывод о том, что одни и те же действия людей, совершаемые в общественном месте, в определенных случаях подлежат рассмотрению в качестве противоправного поведения, в других – закон будет к ним индифферентен, связывая наступление правовых последствий с наличием иных объективных признаков⁴.

Представляется, что в качестве основания разграничения общественного порядка от иных социальных отношений наибольшее значение будут иметь не внешние обстоятельства в виде, например, места

¹ См.: ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. На данное обстоятельство неоднократно обращалось внимание в материалах пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

² Серегин А. В. Указ. раб. С. 12.

³ Еропкин М. И. Указ. раб. С. 11.

⁴ В данном случае подразумевается такое асоциальное поведение людей, которое, осуществляясь в общественных местах, носит латентный характер, оставаясь неизвестным для других индивидов, либо воспринимается ими как допустимые в правовом отношении поступки.

их возникновения, а внутренне присущее данным отношениям свойство, составляющее в совокупности с другими обязательными характеристиками некоторую качественную определенность. Подобным свойством, на наш взгляд, можно считать не место возникновения отношений, а их публичность, понимаемую как адекватную оценку индивидами содержания складывающихся в обществе конкретных отношений (поведения иных людей) и определение ими в этой связи своего социально-правового положения.

Вместе с тем, представляется, что одного критерия явно недостаточно, необходимо подвергнуть анализу и другие элементы рассматриваемых отношений, в частности их сущность, проявляемую во всеобщих, необходимых, относительно устойчивых закономерных внутренних связях, присущих общественному порядку, объединяемых воедино совокупностью интегрирующих признаков. Эти связи формируются на различных уровнях. Во-первых, как некая идеальная конструкция, к которой стремится общество (формальная возможность). Во-вторых, действительное состояние этих общественных отношений, детерминированное совокупностью базисных и надстроечных характеристик, обуславливающее необходимость их нормативного регулирования (реальная возможность).

Сущность общественного порядка в качестве «реальной возможности» подвергалась исследованию многими авторами¹. Что касается другого уровня (как формальной возможности), то в этом направлении заслуживающим внимания является исследование, проведенное И. И. Веремеенко, по мнению которого суть общественного порядка заключается в обеспечении общественной безопасности людей. «Предметом правового регулирования, – утверждает обосновавший данную позицию автор, – являются отношения...по обеспечению личной и общественной безопасности в общественных местах и тем самым – обстановки спокойствия и согласованного течения общественной жизни»².

Обозначенная в данном случае цель правового регулирования, как представляется, с учетом всех допустимых источников опасности будет ничем иным, как некоей формальной возможностью, которая по-

¹ См.: Гришаев П. И. Преступления против порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности. М., 1957. С. 57; Баланик Б. Г. Общественный порядок как категория советского законодательства // Советское государство и право. – 1982. – № 11. – С. 75; и др.

² Веремеенко И. И. Указ. раб. С. 16.

рой не зависит от воли и желания людей (стихийные бедствия, несчастные случаи, болезни и т. д.), не всегда заранее прогнозируема и, кроме того, частично выпадает за пределы возможного нормативного упорядочения.

По-нашему мнению, общественная безопасность включает отношения, связанные с соблюдением правил эксплуатации источников повышенной опасности, предупреждением и устранением тяжких последствий, обусловленных стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями, авариями и катастрофами вследствие несчастных случаев, а также групповым антиобщественным поведением людей¹.

Отношения личной безопасности, на наш взгляд, являются обязательным элементом безопасности общественной, ее сердцевиной.

Однако общественную безопасность нельзя сводить к простой арифметической сумме личных безопасностей. Они различаются: а) соотношением объемов рассматриваемых понятий, так как личная безопасность, независимо от масштабов, всегда будет являться лишь частью общественной безопасности; б) кругом нуждающихся в защите от дестабилизирующего воздействия субъектов, включающих, наряду с гражданами, предприятия, учреждения, организации; в) при нарушении отношений общественной безопасности в каждом конкретном случае, как правило, источник угрожающей либо реализованной опасности для всех субъектов является общим, а возникает такая опасность обычно для всех участников данных отношений практически одновременно; г) нарушение отношений общественной безопасности способно негативно воздействовать одновременно на все либо большинство сфер жизнедеятельности людей; д) нарушение отношений общественной безопасности, наряду с обычными, может повлечь применение комплекса предусмотренных законом специальных мер для нормализации обстановки, требующих привлечения значительного количества сил и средств; е) общественная безопасность всегда включает личную безопасность, однако наличие посягательств на последнюю совершенно не обязательно будет сопровождаться нежелательными последствиями для иных элементов безопасности общественной.

¹ Рассматривать отдельного индивида как субъекта отношений общественной безопасности, на наш взгляд, применимо в случаях, когда он использует для противоправного посягательства на охраняемые отношения какой-либо источник повышенной опасности.

Из приведенного соотношения усматривается, что личная безопасность как элемент сущности общественного порядка может быть достигнута лишь в части нейтрализации асоциальных посягательств на охраняемые личностные ценности. В данной связи ее уместно было бы ограничить личной неприкосновенностью, так как отдельные элементы личной безопасности, связанные с причинением вреда вследствие событий, не зависящих от воли людей, выходят за рамки общественного порядка, рассматриваемого в узком смысле.

В этой связи необходимо более детально проанализировать нормативную основу общественного порядка, ибо здесь заключены возможности обоснованного разделения компетенции субъектов охраны рассматриваемого явления. Кроме того, это будет способствовать совершенствованию действующего законодательства: своевременному урегулированию правовыми нормами отношений, требующих государственной защиты, отмены нормативных актов, утративших свою социальную значимость.

Известно, что полиция, охраняя общественный порядок, обладает правом вмешиваться далеко не во все общественные отношения, которые нарушаются. В этой связи уточнение полицейских полномочий остается весьма актуальным, что предполагает рассмотреть общественный порядок, кроме двух традиционно обозначенных, еще на одном уровне, который условно можно назвать «специальным». Такие попытки в юридической литературе уже встречались. Однако они либо делались в отрыве от общего системного анализа исследуемого явления¹, либо, являясь критикой взглядов на общественный порядок в узком смысле, подменяли собой последний, не допуская одновременного сосуществования предлагаемого и отвергаемого вариантов².

Мы солидарны с авторами, считающими, что государственную охрану правовых норм распространять на неправовые нормы нельзя³. Подобное резюме обусловлено различием их структурной формы, степени категоричности предписаний, методов воздействия на волю и сознание людей. В рамках рассматриваемой охранительной деятельности важно определиться с пределами возможного и необходимого

¹ См.: Соловей Ю. П. Теория и практика административно-правовой охраны деятельности милиции. Омск, 1987. С. 40.

² См.: Баланик Б. Г. Общественный порядок как категория советского законодательства // Советское государство и право. – 1987. – № 11. – С. 76.

³ Там же.

вмешательства правоприменителей в существующие общественные отношения в сфере общественного порядка.

Думается, что границы эти обусловлены предоставленными конкретным субъектам правовой охраны полномочиями, гарантирующими правомерность и определяющими условия функциональной необходимости осуществления подобных действий, то есть установление ограничений, пределов государственного регулирования отношений общественного порядка тем или иным субъектом правоохранительной деятельности связано с решением вопроса о том, уполномочен ли он осуществлять такое вмешательство и, если да, то в какой форме и степени.

Следовательно, можно резюмировать, что субъекты правовой охраны в сфере общественного порядка (как, впрочем, и в любой другой сфере) должны действовать «строго в рамках своей компетенции, не присваивая себе полномочий, которыми они не наделены»¹. Строгая правовая регламентация такой деятельности призвана обеспечить законность и обоснованность применения государственного принуждения к участникам отношений и одновременно не допустить ущемления прав и законных интересов граждан.

Распоряжение либо требование полицейского, направленные на предупреждение или пресечение правонарушений, защиту прав граждан, могут быть обращены как к правонарушителю, так и к законопослушному гражданину. Важным здесь является то, что такое решение не зависит от согласия другой стороны – субъект правовой охраны действует непосредственно по велению закона.

При отсутствии юридического права требовать от граждан определенного поведения у них не возникает и юридической обязанности в его исполнении. Подобное обращение не может быть признано распоряжением или требованием, оно будет представлять собой юридически нейтральную просьбу (совет, рекомендацию, предложение) морального либо иного характера, исполнение которой зависит от усмотрения, желания гражданина². Гарантсиями выполнения этой просьбы служат не сила государственного принуждения, а моральные призывы, общественное мнение, авторитет сотрудника и пр. Как справедливо отмечает Ю. П. Соловей, полиции предоставлено право требовать соблюдения именно установленного общественного поряд-

¹ Алексеев А. И. Правовые основы профилактики преступлений органами внутренних дел. М., 1980. С. 25.

² См.: Соловей Ю. П. Указ. раб. С. 16.

ка, т. е. такого общественного порядка, который определен государством посредством правовых установлений¹. Вмешательство полицейских в конфликты, не нарушающие общественного порядка в специальном смысле слова, не имеет под собой правовой почвы, что обуславливает соответствующие средства и тактику воздействия.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что для характеристики общественного порядка в специальном смысле, выделяемого из совокупности отношений, объединенных пониманием данного явления в узком смысле, необходимо учитывать: правовое регулирование отношений в исследуемой сфере; возможность применения в целях охраны указанных отношений от противоправных посягательств государственного принуждения.

Таким образом, под общественным порядком в специальном смысле надлежит понимать обусловленную потребностями общества и урегулированную правовыми нормами систему публичных общественных отношений, обеспечивающих личную неприкосновенность граждан и общественное спокойствие, гарантируемые принудительной силой государства, чем создаются нормальные условия для труда и отдыха людей, социально-полезной деятельности иных субъектов.

Высказанные выше суждения в свое время получили одобрение А. П. Коренева и впоследствии были реализованы в правотворчестве и правоприменительной деятельности.

Низкий поклон и вечная память тебе, дорогой Учитель!

¹ Соловей Ю. П. Указ. раб. С. 18.

ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О КОДИФИКАЦИИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА*

А. П. Шергин¹

Представления о праве, путях совершенствования законодательства неразрывно связаны с выработкой наиболее оптимальных форм организации нормативного материала в соответствующей сфере правового регулирования. В этих целях используются апробированные в теории права и законодательной практике такие формы, как систематизация, инкорпорация и кодификация. Последняя представляет особый интерес в контексте исследования организации норм в рамках отдельных отраслей права. Доктринальные идеи кодификации норм административного права формировались в трудах ученых многих поколений. Весомый вклад в данную проблематику внес Алексей Прокофьевич Коренев – видный ученый-административист, чьи взгляды способствовали выработке представлений о путях кодификации норм административного права, предвосхищая выбор моделей многих законопроектов². В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть с учетом научных разработок А. П. Коренева и других ученых эволюцию представлений о путях кодификации норм административного права. Обращение к опыту предшественников представляется важным в настоящее время, когда Россия переживает бум кодификационных работ, которые должны основываться на обстоятельном научном фундаменте.

В системе источников права кодексы занимают особое место. Кодекс (лат. *codex* – собрание законов) – сводный законодательный акт, в котором объединяются и систематизируются правовые нормы, регулирующие сходные между собой, однородные отношения. Кодексы – результат кодификационной деятельности законодателя. Причем по своему содержанию, влиянию на правовое регулирование они занимают приоритетное место среди законодательных актов. Кодексы являются продуктом высокоинтеллектуальной деятельности, исполь-

¹ Главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. © Шергин А. П., 2017.

* Статья подготовлена при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Коренев А. П. Кодификация советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1961.

зующей нормотворческий опыт поколения (поколений). Их роль нередко выходит за рамки действующего законодательства определенного государства. Пример тому Гражданский кодекс Наполеона 1804 г. – фундаментальный законодательный акт Франции, действующий до настоящего времени и давший мощный толчок для кодификационного процесса во многих странах мира¹. То же самое можно сказать и об Уголовном кодексе Наполеона 1810 г., положения которого послужили источником уголовного законодательства многих стран Европы. Не случайно кодексы относят к памятникам права. Следует отметить, что в 35-томном фундаментальном труде «Памятники российского права»², издание которого завершено в 2017 г., кодексы занимают значительное место. Отдельный, 34-й том полностью посвящен Кодексу РСФСР об административных правонарушениях – первому в отечественной истории кодифицированному законодательному акту об административной ответственности. Процесс разработки и принятия кодексов принято называть кодификацией. В литературе нередко кодификацией называется подготовка и принятие иных видов нормативных правовых актов, в том числе ведомственных. Не отрицая важности их систематизации, понятие кодификации в тесном смысле слова связывается преимущественно с изданием кодексов.

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует об отсутствии единого подхода к кодификации норм права. В одних случаях кодексы совпадают с понятием источника соответствующей отрасли права, но таких примеров сравнительно немного. Так, например, уголовные кодексы являются нормативной базой уголовного права, что свидетельствует о стабильно однородных общественных отношениях, лежащих в основе данной отрасли права. Большинство отраслей права регулируют широкий спектр разнообразных по своему характеру и содержанию общественных отношений, регулирование которых осуществить в одном законодательном акте затруднительно или невозможно. К таким отраслям относится, прежде всего, административное право с его масштабностью предмета регулирования.

А. П. Коренев, исследуя предпосылки кодификации норм административного права, обращал внимание на необходимость ее связи с самой отраслью права, «без этой связи кодификация становится бес-

¹ Использован материал справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Памятники российского права: в 35 т. : учебно-научное пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2017.

предметной»¹. И ученый видел одну из основных трудностей кодификации рассматриваемых норм в большом объеме и разнообразии общественных отношений, регулируемых нормами административного права. Каковы же основные пути этой кодификации, какие нормы следует отбирать для включения в кодификационные акты? Обратимся к историографии вопроса. Анализ научных разработок и отечественной нормотворческой практики (действующих законодательных актов и их проектов) позволяют выделить основные подходы к кодификации норм административного права.

Во-первых, это возможность систематизации всех административно-правовых норм в одном законодательном акте. Такой радикальный (даже революционный) подход был характерен для первых лет Советской власти, когда формировалось законодательство нового молодого государства, энергично разрабатывались и принимались первые кодексы (УК РСФСР 1922 г. и др.). Законопроектные работы в этот период охватывали все отрасли советского законодательства, в том числе административного. В 1925 г. НКВД РСФСР при активном участии профессора А. И. Елистратова и других ученых² подготовил и издал проект Административного кодекса РСФСР. Аналогичные проекты административных кодексов несколько позже были разработаны на Украине и в Белоруссии. Причем разработчики проектов исходили из целесообразности создания единого нормативного акта, который урегулировал бы основные вопросы организации и деятельности органов государственного управления. Однако административные кодексы РСФСР и БССР не получили официальной поддержки, поскольку предметом их регулирования были лишь отношения в области общественного порядка, безопасности и применения административного принуждения.

Идея создания единого Административного кодекса, по мнению польского ученого-административиста Е. Старосьцяка, не только нереальна, но и «мешает достижению успехов на более однородных участках административного производства»³. Это подтверждается и нормотворческим опытом в Советском государстве. Все попытки создания единого Административного кодекса в РСФСР, Белорус-

¹ Коренев А. П. Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы : монография. М. : Юридическая литература, 1970. С. 25.

² См.: Елистратов А. И. О проекте административного кодекса // Новый путь. — 1923. — № 6–7. — С. 5–7.

³ Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959. С. 195–196.

ской ССР, о которых шла речь выше, не увенчались успехом. Украинскому проекту повезло больше, в 1927 г. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет принял Административный кодекс УССР, но он, несмотря на многочисленные дополнения и изменения, так и не стал единым нормативным актом об организации и деятельности государственного управления. В последующие годы нормотворческая практика пошла по пути принятия кодексов СССР по отдельным отраслям государственного управления (Таможенный кодекс СССР, Кодекс торгового мореплавания СССР и др.). Однако идея глобального варианта систематизации норм административного права еще долгое время занимала умы ученых, предлагавших различные варианты ее реализации.

Во-вторых, решение проблемы систематизации норм административного права в рамках законодательной модели «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик – республиканские кодексы». По такой модели к семидесятым годам были реформированы основные отрасли советского законодательства: гражданское, уголовное, гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное, земельное, водное, лесное и др., приняты соответствующие общесоюзные Основы и республиканские кодексы. Этот вариант систематизации «примеривался» и к административному законодательству, свидетельство чему – многочисленные научные дискуссии в 60–70-х годах прошлого столетия. Одни исследователи, в том числе А. П. Коренев¹, предлагали осуществить систематизацию норм административного права в виде Основ административного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые охватили бы своим регулированием все отрасли управления. При этом на формирование взглядов Алексея Прокофьевича оказала влияние оживленная дискуссия в этот период среди ученых-юристов о понятии и содержании административного процесса². По его мнению, весьма существенной стороной управления является «порядок деятельности государственных органов, общественных организаций и граждан в этой сфере. Такой порядок, уста-

¹ См.: Коренев А. П. Объем и принципы кодификации советского административного законодательства // Правоведение. – 1963. – № 3. – С. 43; Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л. : Изд. ЛГУ, 1959. С. 140; и др.

² Анализ этих научных разработок не входит в нашу задачу, поскольку имеется обширная литература по проблемам административного процесса. См., например, Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юридическая литература, 1968; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юридическая литература, 1964; и др.

новленный законодательством, есть административный процесс»¹. Исходя из этой посылки, А. П. Коренев, помимо Основ административного законодательства Союза ССР и союзных республик, предлагал принять Основы административно-процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик и административные и административно-процессуальные кодексы союзных республик. Заметим, что позже он изменил свои взгляды, отдавая приоритет кодификации административно-процессуального права².

Другие ученые выступили за множественность Основ и республиканских кодексов административного законодательства. В качестве критерия выделения таких законодательных актов они предлагали отрасли государственного управления (промышленность, сельское хозяйство, образование и др.). Нужно признать, что законодатель воспринял эти идеи при разработке законодательных актов по отдельным отраслям управления, приняв, например, в 1969 г. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении. Вместе с тем, такая модель кодификации норм административного права не получила поддержки у научного сообщества, а в постсоветский период развития государства тандем «Общесоюзные Основы – республиканские кодексы» утратил свое значение. Но сама идея о множественности законодательных актов, регулирующих административно-правовые отношения, показала, о чем свидетельствует нормотворческий опыт современной России, свою жизненность.

В-третьих, институциональный подход к кодификации норм административного права. Большинство исследователей пришли к выводу о том, что он наиболее приемлем для кодификации норм этой отрасли права³, поскольку позволяет создавать кодификационные акты по отдельным отраслям и сферам государственного управления. К такому выводу пришли ученые в ходе обсуждения проблем совершенствования законодательства об административной ответственности, состоявшегося 21–22 мая 1965 г. во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства⁴. По предложе-

¹ Коренев А. П. Кодификация советского административного права (теоретические проблемы). М., 1970. С. 66.

² См.: Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юридическая литература, 1978. С. 126–141.

³ См.: Костенников М. В. Теоретические проблемы кодификации административного права России. М. : Щит-М, 2000. С. 12–13; и др.

⁴ См.: Ученые записки. Вып. 5. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности. М. : ВНИСЗ, 1965.

нию проф. В. И. Поповой (основной докладчик), которое было поддержано участниками заседания, необходимо вести кодификационные работы в союзных и республиканских органах и подготовить общесоюзные Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности, а в союзных республиках – кодексы об административной ответственности¹. Как известно, данная рекомендация ученых была реализована законодателем: в 1980 г. приняты Общесоюзные Основы законодательства об административных правонарушениях, позже – КоАП РСФСР (1984) и КоАП других союзных республик.

Современная нормотворческая практика идет пути институализации при кодификации норм административного законодательства. Принят Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве (КАС РФ), которым урегулирован один из важнейших институтов административного права – административная юстиция. 15 лет действует КоАП РФ, обеспечивая правовую базу противодействия административной деликтности. Разрабатываются проекты иных кодифицированных актов административного законодательства (Миграционный кодекс Российской Федерации и др.). И дело не только в их количестве. Кодекс, повторюсь, – особый законодательный акт, регулирующий социально значимую сферу общественных отношений. Для его создания важны как уровень развития регулируемых отношений, потребность их правовой организации, так и качество самих норм, подлежащих включению в кодекс.

В настоящее время идет большая работа по подготовке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административной ответственности. В Государственной Думе Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, научном сообществе обсуждается широкий круг вопросов, связанных с предметом, структурой и содержанием данного закона, предложены его проекты². Идеи кодификации и нормотворческий опыт должны быть востребованы в третьей кодификации норм об административной ответственности. К этим вопросам мы обращались неоднократно. Вместе с тем, полагаем возможным с учетом научного наследия профессора Алексея Прокофьевича Коренева обратить внимание на некоторые аспекты, свя-

¹ Ученые записки. Вып. 5. С. 9–10.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административной ответственности : проект / П. И. Кононов, В. В. Лихарев, С. А. Старостин, В. А. Юсупов; под общ. ред. А. А. Агеева. М. : Проспект, 2016.

занные с разработкой проекта Кодекса Российской Федерации об административной ответственности и совершенствованием нормотворческой деятельности в целом.

Прежде всего, о концептуальных положениях названного законопроекта. Имеющиеся наработки исходят из постулата о необходимости смешанного правового регулирования (материального и процессуального) административной ответственности, как это сделано в действующем КоАП РФ. На этом основании в научной литературе высказано суждение о том, что административно-деликтное законодательство построено на единстве материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Так, например, проф. А. В. Кирин полагает, что «...лишь в жесткой предметной связке с материальными административно-деликтными отношениями и на их основе, в качестве дополнительного и исключительно служебного предметного предназначения соответствующих процессуальных норм, отношения процедурного характера могут рассматриваться в общей подотраслевой системе административно-деликтного регулирования»¹. Приведенный тезис о связке материальных и процессуальных норм об административной ответственности, о примате первых не вызывает сомнений, он базируется на общих положениях взаимодействия материального и процессуального права. Однако единство правового регулирования материальных и процессуальных норм об административной ответственности, которое подчеркивает автор, еще не является бесспорным аргументом объединения этих норм в рамках одной отрасли (подотрасли) права – административно-деликтного права. Заметим, что юридическая ответственность и механизм ее реализации не являются однотипными феноменами. Не случайно законодатель «разводит» их в других деликтных отраслях права по признакам материального и процессуального регулирования, закрепляя так называемую парную кодификацию норм (УК – УПК, ГК – ГПК). В силу системности однотипных правовых категорий целесообразна раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Тем более, автор признает за административно-деликтным процессом статусную суть как полноценного юридического процесса², регулирующего процедурные отношения именно и только в связи с административ-

¹ Кирин А. В. Теория административно-деликтного права : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С 138.

² Там же. С. 183–184.

ными правонарушениями, рассматривает его как полностью кодифицированный законодательно комплекс процессуальных норм применительно к сфере регулирования административной ответственности. Процессуальный раздел действующего КоАП РФ не соответствует, по нашему мнению, потребностям эффективного регулирования механизма реализации административной ответственности. В его нормах не отражены фундаментальные характеристики юридического процесса (принципы, функции, инстанции), действующая процессуальная модель явно не рассчитана на применение усложненного (в том числе в результате декриминализации) административно-деликтного законодательства. И, пожалуй, самое главное – процессуальный раздел КоАП РФ не обеспечивает надежной защиты участников административно-юрисдикционного процесса, на что неоднократно обращали внимание как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и многочисленные исследователи.

Исходя из сказанного, предметом административно-деликтного права, по нашему мнению, являются отношения собственно административной ответственности. Нормы, регулирующие порядок ее реализации, образуют самостоятельный вид юридического процесса – административно-юрисдикционный процесс. В связи с этим целесообразны разработка и принятие двух самостоятельных кодексов Российской Федерации: об административной ответственности, регулирующего основания и меры административной ответственности, и административно-юрисдикционного кодекса, определяющего процессуальные отношения реализации административной ответственности. Обратимся еще раз к работам проф. А. П. Коренева, который последовательно ратовал за отдельную кодификацию материальных и процессуальных административно-правовых норм. По его мнению, надо учитывать, что процессуальные нормы в сравнении с материальными являются более стабильными и целесообразнее именно с них начать кодификационные работы¹. Этот тезис подтверждает современная нормотворческая практика: большинство изменений и дополнений действующего КоАП РФ касаются Общей и Особенной частей, не меняя процедуры их реализации, установленной в процессуальном разделе Кодекса.

Значительный интерес, равно как и трудность в практическом нормотворчестве, представляет отбор правового материала для его

¹ См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. С. 127.

кодификации. Данному аспекту кодификационных работ А. П. Коренев уделял особое внимание, им разработаны критерии такого отбора административно-правовых норм¹. С этим тесно связаны вопросы уровня норм, подлежащих кодификации, и их адекватности современным общественным отношениям. Применительно к проекту Кодекса Российской Федерации об административной ответственности названные критерии, по нашему мнению, не нашли достойного отражения. Проект, как и действующий КоАП РФ, основан на двухуровневой системе административно-деликтного законодательства, что противоречит требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации о возможности ограничения прав и свобод граждан только на основании федерального закона. Поэтому федеральный кодекс об административной ответственности должен быть единственным законом в этой сфере регулирования. Далее, при подготовке проекта, равно как и разработке действующего КоАП РФ, не была проведена тотальная ревизия административно-правовых запретов. В результате многие нормы КоАП РСФСР 1984 г. были продублированы разработчиками. Автоматический перенос запретов прежнего государства в современное законодательство, которое основывается на положениях Конституции Российской Федерации, не украшает упомянутый проект. Нужен жесткий отбор нормативного материала, в том числе исключение из проекта устаревших административно-деликтных норм.

Говоря о вкладе Алексея Прокофьевича Коренева в разработку теории кодификации административного законодательства, нельзя обойти молчанием его личное участие в законопроектных работах. В частности, им предложено немало нормативных решений, которые были учтены при подготовке действующего КоАП РФ и других нормативных правовых актов. Особо следует отметить, что проф. А. П. Коренев, воспитавший десятки остепененных учеников, ориентировал их на участие в нормотворческой работе. Его уроки не пропали даром. Так, на заседаниях рабочей комиссии по разработке КоАП РСФСР 1984 г. рассматривались предложения не только самого мэтра, но его учеников – Ю. П. Соловья, Н. М. Жданова, многие из которых вошли в законопроект. Юрий Петрович Соловей сформировался как признанный нормативист, имеющий опыт разработки проектов многих крупных законодательных актов (Закон Российской Федерации «О милиции», ФЗ «О полиции» и др.). Опыт такого наставниче-

¹ См.: Коренев А. П. Кодификация советского административного права. С. 97–105.

ства Алексея Прокофьевича должен быть востребован и расширен. Слушателям и соискателям следует прививать вкус к нормотворческой работе, учить их азам подготовки проектов нормативных правовых актов. Целесообразно ввести в учебные программы самостоятельный курс по нормографии, который уже преподается в ряде высших учебных заведений¹. Изучение теории нормотворчества будет способствовать расширению кругозора будущих юристов, привитию им навыков подготовки проектов нормативных документов.

О ТРЕХ ВАРИАНТАХ ОБНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю. В. Степаненко²

В настоящее время законодатель, административно-правовая наука, заинтересованные организации и лица находятся в поиске ответа на вопрос: разрабатывать и принимать новый закон или попытаться оптимизировать действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³? Представляются возможными три варианта модернизации административно-деликтного законодательства.

Первый вариант – разработка нового кодекса.

Необходимо отметить, что за последние 3 года сторонниками такого радикального подхода 4 раза реализовывалось право законодательной инициативы. Не имея возможности дать характеристику каждому из законопроектов, ограничусь лишь хронологией этих событий.

В октябре 2014 г. группой депутатов Государственной Думы⁴ внесен проект федерального закона № 630089-6 «Административный ко-

¹ См., например, рекомендованный УМО ВО учебник «Нормография: теория и технология нормотворчества /под ред. Ю. Г. Арзамасова. М. : Юрайт, 2017.

² Профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. © Степаненко Ю. В., 2017.

³ Подготовлено при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Агеев А. А., Емельянов М. В., Бурков А. Л., Терентьев А. В., Михеев О. Л. Ответственный комитет – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

декс Российской Федерации (Общая часть)». Но уже в январе 2015 г. он был отозван его авторами. Пожалуй, эту попытку можно признать самой неудачной. По моему мнению, «непроходным» этот законопроект во многом сделало его некорректное название, во многом не соответствующее содержанию.

В январе 2015 г. осуществлена вторая законодательная инициатива: депутатами А. А. Агеевым, Д. Ф. Вяткиным и В. Н. Плигиным в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)»¹. Этот законопроект активно обсуждался на законотворческих площадках, конференциях, круглых столах, в юридической литературе, ему предсказывалась неплохая перспектива². Однако в то время было не вполне логичным продвигать этот законопроект без Особенной и Процессуальной частей, на что справедливо, на мой взгляд, обращалось внимание в юридической литературе³.

В октябре 2015 г. депутатом А. А. Агеевым (фракция политической партии «Справедливая Россия») в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности», который впоследствии не был поддержан Правительством Российской Федерации, но, несмотря на это, не отозван его разработчиком.

В декабре 2015 г. группой депутатов от фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия»⁴ в Государственную Думу

¹ Ответственный комитет (при внесении) – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, с 6 октября 2016 г. – Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

² См.: Степаненко Ю. В. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): очередной «холостой выстрел» или все-таки в цель? // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 15–20.

³ См.: Авдейко А. Г. Некоторые вопросы модернизации законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3 ч. СПб., 2015. Ч. II. С. 12–13.

⁴ Васильев В. А., Плигин В. Н., Попов С. А., Вяткин Д. Ф., Поневежский В. А. Ответственный комитет (при внесении) – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, с 6 октября 2016 г. – Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. В настоящее время количество депутатов, инициировавших законопроект, составляет 30 чел.

внесен проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (полный текст), в котором содержалась доработанная к тому времени Общая часть, а также Особенная и Процессуальная части. Однако отличительной особенностью этого законопроекта стало существенное увеличение объема его правового регулирования, да и просто объема, который составлял более полутора тысяч страниц. Если учесть, что одной из причин критики действующего КоАП РФ является увеличение его объема, то эту особенность нельзя признать положительной. Хотя, может быть, ассоциативное объяснение этому имеется: разработчики законопроекта, образно говоря, позаимствовали методологию скульптора, который, создавая шедевр, берет большую гранитную глыбу и отсекает все ненужное. Видимо, и здесь заложен определенный расчет на «каменотесов» науки, субъектов административной юрисдикции и заинтересованные институты гражданского общества, которые, изрядно потрудившись, придадут законопроекту необходимые формы и кондиции. Как бы там ни было, но инициаторы проекта Кодекса воздержались от его внесения на рассмотрение в первом чтении, предоставив эту возможность депутатам Государственной Думы VII созыва. Полагаю, что не способствовали дальнейшему прохождению законопроекта произошедшие структурные преобразования в нижней палате парламента, а также определенная утрата административного ресурса, связанного с непрохождением в новый состав Государственной Думы ключевых идеологов и разработчиков законопроекта.

Итак, в настоящее время проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности находятся на рассмотрении в ответственном комитете – Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Последнее событие по ним состоялось 6 октября 2016 г. и заключалось в рассмотрении законопроектов Советом Государственной Думы и назначении ответственного комитета. По состоянию на 30 сентября 2017 г. они значились в списке законопроектов, находящихся на рассмотрении в Комитете соответственно под номерами 341 и 416. Остается только ждать, когда у П. В. Крашенинникова и его команды дойдут руки до этих законопроектов.

На мой взгляд, несмотря на разный подход к предмету правового регулирования, перед их разработчиками стоят одинаковые задачи.

Во-первых, необходимо осуществить инвентаризацию федеральных законов и подзаконных актов, устанавливающих правила, за на-

рушение которых в действующем КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. В том, что Кодекс принял гипертрофированные формы, было бы несправедливо обвинять только законодателя. Известно, что динамика общественных отношений наиболее отчетливо проявляется в сфере государственного управления. Именно здесь стараниями исполнительной власти множатся всевозможные обязательные правила, исполнение и соблюдение которых, в свою очередь, обеспечивается принудительной силой государства. Кодекс является лишь индикатором этой динамики, а также показателем строгости подхода власти к упорядочению и охране общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности общества.

Во-вторых, необходимо инициировать и обосновать необходимость исключения из Особенной части утративших свое значение специальных составов административных правонарушений. Это касается, прежде всего, «неработающих» статей, а также статей, правоприменительная практика по которым единична. Кроме того, целесообразно проанализировать составы, по которым весьма проблематично осуществить контроль за исполнением назначенного наказания. Примечательно, что такие предложения появляются не только в юридической литературе, но и на интернет-портале «Российская общественная инициатива»¹.

В-третьих, при необходимости следует обеспечить наполнение Особенной части законопроектов новыми составами. Понятно, что эта задача не может быть решена раз и навсегда, она производна от позитивного регулирования в сфере государственного управления, зависит от его динамики и решения о правовой охране конкретных норм. В связи с этим важно подчеркнуть и такую тенденцию - современный законодатель, нередко игнорируя общественную практику, все чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда при отсутствии сложившихся общественных отношений совершенно внезапно появляются новые правовые предписания, вслед за ними - запреты, а нередко и новый орган административной юрисдикции. Так, если в КоАП РСФСР к концу его действия таких органов было 46, то в первой редакции КоАП РФ - 61, а в действующей редакции - 71. Кроме того, обращает на себя внимание наметившаяся цикличность в кардинальном обновлении административно-деликтного законодательства, период действия которого составляет 15-16 лет.

¹ Российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/11482> (дата обращения: 12.02.2017).

Второй вариант – капитальная санация действующего КоАП РФ.

Важно подчеркнуть, что целеустремленная и динамичная разработка нового Кодекса не должна затенять собой усиливающейся эрозии действующего КоАП РФ, грозящей административно-деликтному законодательству коллапсом. Работа над законопроектами и «чистка» действующего Кодекса должны быть встречными процессами. При этом эволюционная коррекция норм, в целом выдержавших испытание практикой и временем, продемонстрировавших свою эффективность, не должна подменяться их революционной заменой и демонтажом. С учетом негативного опыта быстрого «увядания» законодательства об административных правонарушениях общей задачей инициаторов законопроектов и приверженцев сохранения действующего Кодекса видится создание если не гарантий, то хотя бы каких-то компенсаторных, сдерживающих механизмов, исключающих впредь быструю деформацию норм и другие формы приведения кодекса в негодность. Это могут быть нормативно закрепленные ограничения на расширение различных перечней, исключений из правил, чрезмерное дробление норм и т. д. При этом вовсе не обязательно, чтобы сдерживающие юридические конструкции содержались непосредственно в КоАП РФ. Обеспечить определенную «жесткость» Кодекса можно и на ранних стадиях, извне. Например, путем селекции и уменьшения количества правил и норм, за нарушение которых может быть установлена административная ответственность; путем установления обязательности производства антикоррупционной, общественной и научной экспертиз законопроектов о внесении изменений в Кодекс и пр. Это очень важная задача, поскольку нет никаких гарантий, что новый КоАП РФ не начнет раздаваться в объеме сразу же, как только вступит в силу. Так, может быть, и не следует принимать новый Кодекс, надо лишь основательно «вычистить» действующий.

Третий вариант – принятие новой редакции действующего КоАП РФ.

Кроме разработки нового или перманентного «косметического» обновления действующего КоАП РФ, следует рассмотреть и такой способ совершенствования административно-деликтного законодательства, как принятие полной новой редакции действующего Кодекса. Такие примеры в отечественной практике законотворчества имеются. Так, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в соответствии с Федеральным за-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472. Первоначальный текст закона был опубликован в издании: Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8, ст. 366.

коном от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»¹ был принят в новой редакции (в связи с принятием Конституции Российской Федерации). В части обеспечения стабильности кодификационных актов можно обратиться к зарубежной практике законоотворчества. К примеру, Гражданский кодекс Франции, более известный как Кодекс Наполеона, с 1802 г. впитал в себя множество новых норм, но действует и поныне. Из 2281 статьи кодекса 1200, т. е. более половины, до сих пор не подвергались никаким изменениям². Поэтому, на мой взгляд, можно не принимать новый кодекс, а целесообразно принять полную редакцию действующего КоАП РФ.

Каковы, на мой взгляд, преимущества такого подхода?

Во-первых, это предоставляет возможность объединить в одном акте наиболее конструктивные идеи всех продвигаемых законопроектов и положительно зарекомендовавшие себя нормы КоАП РФ, прошедшие испытание временем и правоприменительной практикой. Конечно, самочувствие действующего Кодекса оставляет желать лучшего, и говорить о его положительных тенденциях уже давно не приходится. Однако нельзя обойти вниманием и такой факт: из 35 статей Общей части первоначальной редакции КоАП РФ до его действующей редакции в неизменном виде дошли 11 статей (31,4 %), из 402 статей Особенной части – 85 статей (21,1 %)³, из 102 статей процессуальной части (разделы IV, V) – 29 статей (28,4 %).

Во-вторых, это позволит избежать чрезмерного дробления составов административных правонарушений, а также упорядочить нумерацию статей, в том числе получивших трехзвенные и, особенно, четырехзвенные номера (например, ст.ст. 14.1.1-1; 19.7.2-1; 19.7.5-1; 19.7.5-2; 19.7.10-1). Одновременно можно освободить текст Кодекса от ссылок, имеющих служебный и информационный характер. Ины-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

² Гражданский кодекс Франции 1804 г. (общая характеристика) [Электронный ресурс]. URL: http://studopedia.ru/14_36757_grazhdanskiy-kodeks-frantsii--g-obshchaya-harakteristika.html (дата обращения: 13.02.2017).

³ При этом не принимались во внимание только изменения, внесенные Федеральным законом от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 26, ст. 3089.

ми словами, исключить из текста Кодекса упоминания о статьях, утративших силу; о его предшествующих редакциях, а также о сотнях федеральных законов, которыми в него вносились изменения и дополнения. Полагаю, что осуществление одной этой чисто «технической» меры уже улучшит визуальное восприятие текста закона и правовое ориентирование в нем.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что эффективность модернизации административно-деликтного законодательства во многом зависит от правильного выбора способа (формы) ее осуществления и организации правоподготовительной работы.

А. П. КОРЕНЕВ: УЧЕНЫЙ-АДМИНИСТРАТИВИСТ И ЧЕЛОВЕК

М. В. Костенников¹

Каждый год дважды – в день рождения (11 февраля) и в день ухода (8 ноября) заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д.ю.н., профессора, почетного сотрудника МВД СССР полковника милиции Алексея Прокофьевича Коренева мы, его ученики, и те, кому посчастливилось просто работать с Алексеем Прокофьевичем, стараемся отбросить все дела и обязательно посетить Ваганьковское кладбище, где упокоился прах Учителя.

11 февраля 2017 г. выдающемуся российскому ученому-правоведу Алексею Прокофьевичу Кореневу исполнилось бы 86 лет.

Когда вспоминаешь годы общения с А. П. Кореневым, становится понятно, что это был подарок судьбы. Алексей Прокофьевич всегда удивлял своим душевными качествами, человечностью, добротой, а главное – он не был «глухим». Глухим к проблемам тех людей, которые его окружали, которыми он руководил – как начальник и как научный руководитель.

Нам, ученикам А. П. Коренева, запомнилась его огромная доброта и отсутствие (совсем!) какого-либо корыстного интереса к окружающим. Хочется заметить, что это достаточно большая редкость в наше непростое время в научной среде России. Никогда не сводил Алексей

¹ Профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации. © Костенников М. В., 2017.

Прокофьевич и счеты – только улыбнется по-доброму и махнет рукой на какое-либо недоброжелательство в свой адрес.

А жизнь А. П. Коренева складывалась непросто – военное детство, голодное время, тяжелые материальные условия, в которых проживала его семья – все это не помешало его огромной тяге к знаниям победить. В 13 лет Алексей Прокофьевич уже работал разнорабочим, затем ремесленное училище, потом завод, где он работал формовщиком.

Блестяще закончив с отличием Ленинградский государственный университет имени А.А. Жданова, Алексей Прокофьевич работает в должности народного судьи в г. Ленинграде. В 1962 г. защищает кандидатскую диссертацию на тему: «Кодификация советского административного права», научный руководитель – один из замечательных юристов-правоведов того времени Г. И. Петров.

С 1962 г. А. П. Коренев связывает свою жизнь с органами внутренних дел, став преподавателем на факультете заочного обучения Высшей школы МООП РСФСР.

В 1971 г. уже известный ученый блестяще защищает докторскую диссертацию на тему: «Применение норм советского административного права».

В 1976 г. Алексею Прокофьевичу как одному из уже серьезно зарекомендовавших себя ученых руководство создаваемой Московской высшей школы милиции МВД СССР предлагает возглавить кафедру АП и АСД ОВД. С этого года начинается огромнейшая работа, сделанная А. П. Кореневым более чем за 20 последующих лет – создание научной школы, методическая и педагогическая деятельность, а также кропотливая работа по совершенствованию научной базы административного права России.

А. П. Коренев внес весьма существенный вклад в науку административного права, обогатив ее новым понятийным аппаратом. Спустя много лет, практически не одна диссертация или иное монографическое исследование, посвященное проблемам административно-правового регулирования в сфере внутренних дел, не обходится без ссылок на научные труды Алексея Прокофьевича, а также без упоминания его имени во введении автореферата.

Областью научных интересов профессора Коренева были самые разнообразные проблемы административной деятельности органов внутренних дел, проблемы охраны общественного порядка, а также вопросы управления в сфере внутренних дел. Весьма глубоко им были исследованы особенности реализации норм административного

права, теоретически обоснованы проблемы их кодификации по отраслям и сферам государственного управления. Кроме того, А. П. Коренев серьезно и продуктивно занимался проблемами административного принуждения и административной ответственности. Накопленный опыт и знания помогли ему при подготовке проекта КоАП РФ, который вступил в действие 1 июля 2002 г.

Учебная литература, изданная А. П. Корневым лично, а также под его редакцией, долгое время являлась (и является сегодня!) классикой юридического образования по административному праву и административной деятельности ОВД в образовательных организациях системы МВД СССР и МВД России.

Те, кто подписал эту статью, – ученики А. П. Коренева (а всего у Алексея Прокофьевича их более 60!). И каждый раз, вспоминая этого замечательного человека, Учителя, Руководителя, Ученого – все эти эпитеты в отношении А. П. Коренева пишутся именно так, с большой буквы, у нас сжимается сердце и приходит светлая грусть. Грусть от того, что с нами нет Алексея Прокофьевича. Люди такого калибра, к сожалению, сегодня уже не живут на нашей земле. Они ушли в прошлое.

Память Алексея Прокофьевича бережно хранят не только на кафедре, которой он руководил более 20 лет, но и во всем Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя. Его уголок есть на кафедре административного права, его именем названы две аудитории.

Выдающийся российский ученый-правовед А. П. Коренев, внесший огромный вклад в юридическую науку России и по сей день остается одним из наиболее цитируемых ученых-юристов современности.

ОСОБЫЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ КАК КОМПЛЕКСНЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

А. М. Воронов¹

Развитие социально-экономической сферы является одной из первоочередных задач, стоящих перед государством, в связи с чем боль-

¹ Доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный им. Н.И. Лобачевского», эксперт Российской академии наук.
© Воронов А. М., 2017.

шинство стран использует наиболее эффективные формы и методы для ее совершенствования, вывода на принципиально новый инновационный уровень, в том числе привлечения инвестиций. В мировой практике существует институт свободных (особых) экономических зон, объединяющий в себе наиболее актуальные способы развития социально-экономической сферы жизнедеятельности общества и государства в целом.

Автор поддерживает точку зрения М. В. Батырова в том, что «создание в той или иной форме свободных экономических зон является одним из самых эффективных современных макроэкономических инструментов привлечения инвестиций, в том числе иностранных в национальную экономику страны, что служит синергетическим эффектом для ее роста и развития. В первую очередь они создаются для увеличения притока иностранных инвестиций, расширения экспортно-импортных операций, установления более открытых отношений с мировым рынком, развития новых технологий, внедрения инноваций в производство. В отдельных проектах свободные (особые) экономические зоны формируются для оживления экономики депрессивного региона за счет особого режима ведения бизнеса на его территории.

Успешное функционирование и развитие свободных экономических зон зависит от государственной экономической политики и уровня законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в рассматриваемой сфере. Изучение и всесторонний анализ нормативных источников, правоприменительной практики, статистических данных, материалов периодической печати в указанной сфере позволяет констатировать, что большинство законодательных положений нуждается в правовой доработке и пересмотре вследствие не совершенности и наличия пробелов.

Таким образом, исследование института свободных экономических зон в Российской Федерации требует решения ряда теоретических и практических проблем, в частности определения содержания административно-правового статуса резидента свободных экономической зоны и его особенностей; анализа административно-правовых аспектов особого режима в том числе предпринимательской деятельности на территории свободной экономической зоны и др.»¹.

¹ Батыров М. В. Административно-правовые основы функционирования особых экономических зон в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 1–2.

На основании изложенного, на наш взгляд, представляется целесообразным проведение системного научного исследования административно-правовых (режимных) аспектов развития и функционирования свободных (особых) экономических зон в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Переходя к рассмотрению заявленной проблематики, как справедливо отмечал П. В. Павлов, прежде всего, необходимо выяснить, «являются ли свободные экономические зоны, используемые во внешнеэкономической деятельности, и «образования с особыми экономическими условиями функционирования» – особые экономические зоны одной и той же категорией или все-таки речь идет о двух различных правовых институтах, из которых один используется применительно к инвестиционной, а другой – к внешнеторговой деятельности.

Зарубежная, да и отечественная практика создания подобных экономических зон свидетельствует о том, что единый подход к их обозначению не сформирован до сих пор. Из всего многообразия названий экономических зон, встречающихся в зарубежных странах, на наш взгляд, с известной долей условности можно выделить следующие:

- свободные экономические зоны, создание которых нацелено прежде всего на привлечение иностранных инвестиций для социально-экономического развития данного региона;
- особые экономические зоны, основной целью создания которых является привлечение в экономику данного региона инвестиций вообще, безотносительно к тому, являются эти инвестиции внутренними или внешними.

Для свободных экономических зон характерно предоставление в первую очередь таможенных и иных внешнеторговых льгот, привлекательных для иностранных инвесторов. В случае с особыми экономическими зонами отсутствует четко обозначенный акцент на создании привлекательного экономического режима преимущественно для иностранных инвесторов. Государство создает общий льготный режим предпринимательской деятельности, пользователями которого могут быть в равной степени как национальные, так и иностранные инвесторы. Таким образом, возникла необходимость законодательного закрепления понятия «особая экономическая зона»¹.

¹ Павлов П. В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: теоретико-прикладной аспект : дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2012. С. 64–65.

При таком подходе наименование Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹ представляется не вполне корректным. Справедливость заявленного тезиса аргументирована, в частности, положениями ст. 1 указанного закона, согласно которым «закон устанавливает особый правовой режим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, определенный в статье 2 настоящего Федерального закона, и регулирует отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан»².

Как следует из диспозиции данной статьи, вопрос о привлечении конкретно иностранных инвестиций не стоит. Речь идет о привлечении в экономику данного региона инвестиций вообще, безотносительно к тому, являются эти инвестиции внутренними или внешними.

При этом особый правовой режим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя включает особенности правового регулирования отношений в сферах привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, регулирования въезда в Республику Крым и город федерального значения Севастополь и выезда за их пределы иностранных граждан, а также осуществления деятельности в области морского транспорта.

Следует обратить внимание и на положения ст. 3 «Правовое регулирование особого правового режима, отношений в свободной экономической зоне» указанного закона, в которой прописано, «что отношения в свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя регулируются Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых)

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658.

² Там же.

экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г., иными актами таможенного законодательства Таможенного союза, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними указами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Как видим у законодателя также нет единого мнения в трактовке свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза»¹.

В ст. 8 указанного закона дается понятие свободной экономической зоны как территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. При этом режим свободной таможенной зоны в различных источниках трактуется «как таможенная процедура, при которой иностранные товары размещаются и используются в пределах особой экономической зоны или ее части без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, а также без применения мер нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров и без применения запретов и ограничений в отношении товаров Таможенного союза, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин, если иное не предусмотрено настоящей статьей в отношении товаров, размещаемых и (или) используемых в портовой особой экономической зоне»². Таким образом опять идет подмена понятий особой экономической зоны и свободной экономической зоны.

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658.

² Статья 37. Таможенный режим свободной таможенной зоны. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127.

Согласно п. 8 ст. 37 «Таможенная процедура свободной таможенной зоны» Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «товары помещаются резидентами особой экономической зоны под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в целях осуществления (ведения) ими промышленно-производственной, технико-внедренческой или портовой деятельности в соответствии с соглашением об осуществлении (ведении) деятельности на территории особой экономической зоны»¹.

Таможенная процедура свободная таможенная зона регулируется положениями Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г., Федеральными законами от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 11.03.2016 № 70-ФЗ)², от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (в ред. от 06.12.2011) «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»³.

Таким образом, в теории и практике существует подмена понятий особой экономической зоны и свободной экономической зоны. Относительно заявленной нами проблематики представляется целесообразным трактовать их в большей степени как особые, нежели свободные экономические зоны.

Здесь уместно отметить, что одним из первых шагов, сделанных Правительством России для стимулирования регионального развития, а также поддержки промышленности, стало создание особых экономических зон (ОЭЗ) на территории страны. В настоящее время в России функционирование особых экономических зон регулируется общими и специальными нормативными правовыми актами, а также нормами международного права. Несмотря на то, что некоторые ОЭЗ существуют более 10 лет, результаты их деятельности значительно отстают от запланированных показателей. Это связано с проблемами,

¹ Статья 37. Таможенный режим свободной таможенной зоны. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – Вып. 3, ст. 180.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 23, ст. 2807.

возникающими на разных стадиях выполнения проекта создания и функционирования ОЭЗ: контроля за расходованием бюджетных средств до осуществления управления территорией. На наш взгляд, представляется целесообразным для улучшения инвестиционных показателей применение комплексных мер, которые выведут территории на новый качественный уровень.

При этом следует согласиться с положением о том, что включение в правовые режимы, обеспечивающие в том числе устойчивое социально-экономическое развитие, привлечение инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развитие транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышение уровня и качества жизни граждан норм различной отраслевой принадлежности, не изменяет природы основных регулятивных средств этих режимов – они, безусловно, являются административно-правовыми¹.

Собственно, особый административно-правовой режим свободной (особой) экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя сводится к мерам и мероприятиям, составляющим особый режим в том числе и предпринимательской деятельности, который согласно Федеральному закону от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» включает специфику административно-правового регулирования следующих аспектов: облегчение государственного контроля в сфере инвестиционной деятельности; стимулирование внешнеторговой деятельности; установление особого порядка валютного регулирования и валютного контроля, специальное таможенное и налоговое регулирование.

Кроме того, административно-правовое регулирование в рассматриваемых экономических зонах касается упрощения некоторых административных процедур (лицензирования, государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, особый режим землепользования и т. п.). Данные меры способствуют становлению бизнеса, особенно на первоначальном этапе его развития.

Особый административно-правовой режим предпринимательской деятельности направлен на развитие высокотехнологичных отраслей производства, транспортной инфраструктуры, подъем депрессивных

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М. : Норма, 2004. С. 380–381.

регионов и др. Особые законодательные предписания, действующие на территории свободной (особой) экономической зоны, вовсе не освобождают от административно-правового режима хозяйственной деятельности, а лишь облегчают его, предоставляют льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность.

Уместно отметить, что характерной чертой предпринимательской деятельности, осуществляемой в рассматриваемых экономических зонах, является особый режим, регулирующий использование рабочей силы. Благоприятный инвестиционный климат предполагает наличие недорогой и доступной производственной составляющей, товароемких рынков сбыта произведенной продукции, специальных финансово-административных условий для инвестирования.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Административно-правовые режимы являются многоплановыми и многоаспектными. Каждый из них представляет собой самостоятельный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами, направленный на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, однако жизненно важной сфере.

Отличительным признаком особого административно-правового режима свободной (особой) экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя является именно комплексный характер. Важной чертой комплексного административно-правового режима свободной (особой) экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя является его интегративный характер в отношении множества существенно разнородных правоотношений, которые порой оказываются объединены в рамках действия данного режима механизмами его реализации.

Таким образом, комплексный правовой институт свободной экономической зоны в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе представляет собой совокупность правовых норм и организационных средств, интегрированных в особое режимное образование, целью которого является обеспечение устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан.

ТЕЗИСНО О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

В. В. Денисенко¹

Административная юрисдикция – одно из основных направлений деятельности полиции. В отечественном законодательстве, регулирующем деятельность российской полиции, понятие «административная юрисдикция» не используется. Вместе с тем, функция административной юрисдикции полиции вытекает из основных направлений ее деятельности, в числе которых «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений» и «производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний»².

В этой связи Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагаются следующие обязанности:

– принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения... об административных правонарушениях, выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений... об административных правонарушениях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений... об административных правонарушениях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения... об административных правонарушениях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов

¹ Профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор. © Денисенко В. В., 2017.

² Пункты 2 и 5 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования (п. 1 ч. 1 ст. 12);

- прибывать незамедлительно на место совершения... административного правонарушения, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения... административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов... административного правонарушения... (п. 2 ч. 1 ст. 12);

- выявлять причины... административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению... (п. 4 ч. 1 ст. 12);

- пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п. 11 ч. 1 ст. 12);

- проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертизы по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (п. 18 ч. 1 ст. 12).

Для реализации названных обязанностей сотрудники полиции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

Иными словами, осуществление административной юрисдикции выступает как правообязанность сотрудников полиции.

Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях определены подведомственность дел об административных деликтах, отнесенных к компетенции органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3), перечень административных правонарушений, по которым должностным лицам органов внутренних дел (полиции) предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях (п. 1 ч. 1 ст. 28.3), а также право составлять протоколы о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: о доставлении (п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 27.2), об административном задержании (п. 1 ч. 1 ст. 27.3, ст. 27.4) и др.

Особенности правовой регламентации административно-деликтной юрисдикции полиции опосредованы особенностями ее админист-

ративно-юрисдикционной деятельности. Эти особенности не равнозначны и, как правило, одни особенности опосредованы другими. Например, из широты охраняемых полицией общественных отношений вытекают специализация в рассмотрении отдельных видов административных правонарушений и множественная регламентация правоприменительной деятельности полиции. Административная юрисдикция полиции, имеющая сложную по своему составу нормативную правовую основу, включает материальные, процессуальные и компетенционные нормы. Административно-юрисдикционный процесс охватывает применение всех названных норм. Процессуальная часть этой деятельности осуществляется главным образом на основе норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, хотя не исключено, что отдельные вопросы уточняющего характера могут регламентироваться и ведомственными приказами (образцы административно-процессуальных документов, алгоритм действий должностных лиц полиции, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, порядок регистрации материалов об административных правонарушениях и др.).

КоАП РФ установил, что порядок производства по делам об административных правонарушениях, т. е. административно-деликтной юрисдикционной деятельности относится к исключительному ведению Российской Федерации (ч. 4 ст. 1.3). Вместе с тем, следует иметь в виду, что п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т. е. просматривается противоречие норм КоАП РФ Основному закону.

Согласно ст. 23.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиции) рассматривают дела об административных правонарушениях, включенных в 9 (из 17) глав Особенной части Кодекса (главы 6, 8, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20). Всего к подведомственности органов внутренних дел (полиции) отнесено 79 статей об административных правонарушениях, или 11,9 % от общего количества статей (662), которыми КоАП РФ установлена административная ответственность (по состоянию на 1 сентября 2017 г.). Если учитывать, что органы внутренних дел (полиция) составляют всего 1,4 % от общего количества субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (72 – по состоянию на 1 апреля 2012 г.), то явно просматривается значительный объем административно-деликтной юрисдикционной компетенции сотрудников полиции (самый большой среди

всех органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях во внесудебном порядке).

Специализация правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности полиции просматривается как в юрисдикционной стадии производства по делам об административных правонарушениях, так и в стадии административного расследования (возбуждения) дела об административном правонарушении. В частности, протоколы об административных правонарушениях лиц, не достигнувших возраста 18 лет, составляют в подавляющем большинстве сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних. Возбуждение дел об административных правонарушениях (административное расследование) в сфере безопасности дорожного движения и их рассмотрение находятся в компетенции сотрудников ГИБДД и участковых (старших участковых) уполномоченных полиции.

На органах внутренних дел (полиции) лежит значительная доля нагрузки по практической реализации законов, целей и задач исполнительной ветви власти:

- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- создание условий, способствующих благополучию граждан, общества, развитию экономики страны;
- обеспечение условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни людей.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции имеет более конкретные цели и задачи, определяемые ст.ст. 1.2, 3.1, 24.1 КоАП РФ, но, по большому счету, они во многом совпадают с целями и задачами органов исполнительной власти.

**РАЗМЫШЛЕНИЯ О СТАДИЯХ ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДИСЦИПЛИНАРНЫМ ДЕЛАМ В ОРГАНАХ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ОСНОВЕ НАУЧНОГО НАСЛЕДИЯ
АЛЕКСЕЯ ПРОКОФЬЕВИЧА КОРЕНЕВА**

*А. И. Каплунов¹,
Е. А. Рогожкина²*

Прежде чем перейти к рассмотрению заявленной в названии статьи темы, хотим от всей души выразить огромную благодарность инициаторам «Кореневских чтений» за их организацию и проведение в виде международной конференции, посвященной памяти видного ученого-административиста системы МВД России – **Алексея Прокофьевича Коренева**, по учебникам которого было подготовленного не одно поколение будущих сотрудников органов внутренних дел по всей России. Многие ученые-административисты органов внутренних дел (и не только) по праву включают его в число своих учителей.

Обращаясь к рассмотрению структуры административного процесса, А. П. Коренев отмечал, что административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, как части целого³. К числу таких составных частей административного процесса Алексей Прокофьевич относил «производство по делам о дисциплинарных проступках»⁴. В научной литературе по административному процессу данный вид производства именуется также «производством по дисциплинарным делам»⁵.

В литературе встречаются различные мнения о количестве и содержании стадий производства по дисциплинарным делам. Так, по мнению А. П. Коренева, оно состоит из следующих стадий:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке;
- служебное расследование;

¹ Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации. © Каплунов А. И., 2017.

² Аджюнкты кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России. © Рогожкина Е. А., 2017.

³ Коренев А. П. Административное право России : учебник: в 3 ч. М. : МА МВД России; Щит-М, 2000. Ч. 1. С. 250.

⁴ Там же. С. 257–260.

⁵ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 279, 419–423.

- рассмотрение дела о дисциплинарном проступке и принятие решения по делу;
- обжалование решения по делу о дисциплинарном проступке;
- исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания¹.

В свою очередь, анализ современного законодательства о службе в органах внутренних дел позволил В. С. Бялту сделать вывод, что дисциплинарное производство в органах внутренних дел включает четыре обязательные стадии: возбуждение дисциплинарного производства, рассмотрение дисциплинарного дела, принятие решения и исполнение принятого решения, а также одну факультативную стадию – пересмотр решения о дисциплинарном взыскании².

Е. А. Шурупова считает, что «полное» дисциплинарное производство является наиболее распространенным видом административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел, предусматривающим необходимость проведения служебной проверки по факту нарушения служебной дисциплины. Оно характеризуется следующими стадиями – «возбуждение дисциплинарного производства, дисциплинарное разбирательство, рассмотрение дела и вынесение решения о дисциплинарном взыскании, исполнение решения, пересмотр принятого решения (факультативная стадия)»³.

В отличие от полной формы дисциплинарного производства в «усеченной» форме данного производства, применяемой, по мнению Е. А. Шуруповой, в случаях, не требующих проверки обстоятельств совершения дисциплинарного проступка (служебной проверки), отсутствует стадия дисциплинарного разбирательства.

В. С. Сунчугашева полагает, что в полиции дисциплинарное производство состоит из четырех обязательных стадий: возбуждение дисциплинарного производства; рассмотрение дисциплинарного дела; принятие решения; исполнение принятого решения, а также двух дополнительных (необязательных) стадий: служебная проверка; пересмотр решения о дисциплинарном взыскании¹.

¹ Корнев А. П. Указ. соч. С. 258.

² Бялт В. С. Стадии производства по привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2008. – № 2. – С. 89.

³ Шурупова Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск : Южно-Уральский гос. ун-т, 2015. С. 19–20.

¹ Сунчугашева В. С. Особенности стадий дисциплинарного производства в полиции // Science Time. – 2016. – № 5 (29). – С. 640.

Анализ перечисленных точек зрения показывает, что авторы единодушны в том, что производство по дисциплинарным делам включает следующие стадии: возбуждение дела; рассмотрение дела и принятие решения; исполнение принятого решения.

В качестве самостоятельных факультативных стадий дисциплинарного производства выделяются также:

- «дисциплинарное разбирательство» или «служебная проверка»¹,
- пересмотр решения по делу;
- досрочное снятие дисциплинарного взыскания².

На наш взгляд, определить перечень стадий в производстве по дисциплинарному делу, их последовательность и содержание возможно только опираясь на положения общей теории правоприменения, юридического процесса и теории административного процесса.

Динамико-временная характеристика процессуальной деятельности позволяет выделить в конкретном производстве такие его базовые элементы, как стадии и процессуальные действия.

Стадийность юридического процесса, по мнению представителей общей теории права, необходимо исследовать с методологических позиций, рассматривающих процессуальную деятельность: 1) с точки зрения ее функционального проявления как правоприменительную; 2) с точки зрения ее цели, направленной на достижение необходимого результата, предусмотренного соответствующей нормой материального права.

В общей теории права советского периода все правоприменительные операции группируются в три основные стадии: 1) установление фактических обстоятельств дела, т. е. совершение действий, связанных с анализом фактов, доказательствами их полноты и достоверности; 2) выбор и анализ нормы права, подлежащей применению в связи с установленными по делу фактическими обстоятельствами; 3) решение юридического дела по существу, выраженное в издании акта

¹ Агафонова Н. Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11.

² См.: Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011. С. 135–136.

применения права¹. Аналогичное мнение высказывается в современных учебниках по теории права и государства².

В свою очередь, как справедливо отмечает А. П. Коренев в своей работе, ставшей его визитной карточкой как ученого-административиста, «помимо логического деления процесса применения административно-правовых норм он делится также на стадии юридического характера, закрепленные в административно-процессуальных нормах»³. Их анализ позволяет выделить «стадию возбуждения административного дела (постановки вопроса), стадию предварительного выяснения фактических обстоятельств, стадию рассмотрения и вынесения решения по делу, стадию исполнения акта применения нормы административного права». Перечисленные стадии представляют собой не что иное, как последовательно, логически сменяющие друг друга действия по применению норм, административного права⁴.

Соответственно с точки зрения теории права и теории применения административно-правовых норм правоприменительный юрисдикционный процесс, исходя из логической последовательности правоприменения, включает: 1) стадию, на которой устанавливается состав правонарушения, признаки которого фиксируются в процессуальном документе и подтверждаются доказательствами; 2) стадию, на которой определяется норма, устанавливающая ответственность, и мера ответственности, а принятое решение оформляется в соответствующем юрисдикционном акте.

С точки зрения достижения необходимого юридического результата, предусмотренного соответствующей нормой материального права, юрисдикционный процесс включает стадию, на которой обеспечивается исполнение принятого решения⁵, реализация санкции правовой нормы.

¹ Дюрягин И. Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 51–52; Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 330.

² Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. М. : НОРМА; ИНФРА-М, 1999. С. 485; Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юрист, 2003. С. 453; Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. В. Кожевников. Омск: Изд-во Омск. гос. ун-та, 2015. С. 337; Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс : учебник. М. : РИОР: ИНФРА-М, 2015. С. 410.

³ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 84.

⁴ Там же. С. 85.

⁵ Недбайло П. Е., Применение советских правовых норм. М. : Госюриздат, 1960. С. 164–219; Коренев А. П. Указ. соч. С. 83; Лазарев В. В., Левченко И. П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие. М., 1989. С. 41.

Вышеуказанные стадии юрисдикционного процесса правоприменения, по нашему мнению, в полной мере соответствуют логико-функциональной последовательности решения задач дисциплинарного производства и определяют его содержание и динамико-временную характеристику как формы реализации дисциплинарной ответственности.

Производство по делу начинается с его возбуждения, т. е. документальной фиксации индивидуальной конкретной ситуации, требующей разрешения. В этом, на наш взгляд, состоит главное предназначение стадии возбуждения, в том числе в производстве по дисциплинарному делу. В ряде случаев возникает необходимость детального изучения обстоятельств конкретной ситуации. Исходя из этого, «дисциплинарное разбирательство» или «служебная проверка», как представляется, являются составным элементом стадии возбуждения дисциплинарного дела и могут рассматриваться в качестве ее этапа. Схожее мнение высказывает И. В. Тимошенко, относя к стадии возбуждения дела о дисциплинарном проступке «служебное расследование»¹.

В отношении процессуальной деятельности по пересмотру решения по дисциплинарному делу следует отметить, что российский законодатель закрепил право сотрудника органов внутренних дел на обжалование взыскания в письменной форме². Вместе с тем, в соответствии с ч. 9 ст. 51 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...» сотрудник считается привлеченным к дисциплинарной ответственности «со дня издания приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания либо со дня публичного объявления ему замечания или выговора в устной форме». Кроме того, согласно п. 52 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации «в случае обжалования сотрудником дисциплинарного взыскания вышестоящим руководителям (начальникам) или в суд исполнение дисциплинарного взыскания не приостанавливается».

Приведенные положения свидетельствуют о том, что завершение производства по дисциплинарному делу, т. е. исполнение принятого решения по делу, не ставится в зависимость от возможности его об-

¹ Тимошенко И. В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс) : конспект лекций. Ростов н/Д, 2007. С. 236–239.

² Часть 8 ст. 51.1 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...»; глава 8 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

жалования и пересмотра. В связи с этим мнение о том, что деятельность по пересмотру решения по дисциплинарному делу следует рассматривать в качестве его стадии, является спорным.

Несмотря на предметное единство процессуальной деятельности по разрешению дисциплинарного дела по существу и пересмотру принятого по этому делу решения, она осуществляется в рамках самостоятельных процессуальных производств: производства по дисциплинарным делам и производства по рассмотрению соответствующего обращения (жалобы, поданной в административном порядке, или обращения в суд с административным иском заявлением об оспаривании решения о наложении дисциплинарного взыскания). Производство по рассмотрению соответствующего обращения регламентируется соответствующими процессуальными нормами, жалоба – Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», административный иск – главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. В связи с этим, расхожее мнение среди российских¹ и ученых-административистов о том, что пересмотр решения о наложении дисциплинарного взыскания является стадией дисциплинарного производства, противоречит как законодательству о службе, так и теории административного процесса как вида юридического процесса. В частности, по общему процессуальному правилу, последующая стадия производства по административному делу может начаться только тогда, когда завершится предыдущая процессуальная стадия.

Что касается досрочного снятия дисциплинарного взыскания, то досрочное снятие применяется как вид поощрения, для которого установлен особый процессуальный порядок, который в администра-

¹ См.: Ведерников Л. М. Служебная дисциплина в органах внутренних дел и средства ее обеспечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Московский юридический институт, 1996. С. 20; Никифоров А. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Омск : Омский юридический институт МВД России, 1998. С. 105; Бялт В. С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 13; Агафонова Н. Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11; Шурупова Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск : Южно-Уральский гос. ун-т, 2015. С. 20.

тивном процессе рассматривается как самостоятельный вид производства – поощрительное.

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что производство по дисциплинарному делу в органах внутренних дел включает следующие стадии:

- 1) возбуждение производства по дисциплинарному делу;
- 2) рассмотрение дисциплинарного дела и принятие по нему решения;
- 3) исполнение приказа о назначении дисциплинарного взыскания¹.

Вышеуказанные стадии производства по дисциплинарным делам, по нашему мнению, в полной мере соответствуют логико-функциональной последовательности юрисдикционного процесса правоприменения, решения процессуальных задач данного производства и определяют его содержание и динамико-временную характеристику как процессуальной формы реализации дисциплинарной ответственности.

ОБ ОБЪЕКТЕ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С. М. Зубарев²

Эффективная правоприменительная деятельность органов государственного контроля во многом предопределяется структурой и качеством самого объекта контрольного воздействия. На первый взгляд, исходя из общетеоретических подходов к установлению объекта управления, определение объекта контроля в сфере государственного управления не должно вызывать особых научных усилий и допускать разночтений.

Однако знакомство с научными источниками не позволяет сделать однозначный вывод. Так, наиболее распространенным является отнесение к объектам контроля различных органов³ и организаций⁴.

¹ Рогожкина Е. А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород : Нац. исслед. Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского, 2017. С. 11–12.

² Заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. © Зубарев С. М., 2017.

³ См.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014.

⁴ См.: Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве : монография / К. М. Беликова, А. В. Габов, Д. А. Гаврилов и др.; отв. ред. М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2015.

Отдельные ученые допускают смешение понятий объекта и предмета контроля. Например, Ю. А. Тихомиров к объектам контроля относит анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, т. е. рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценку совершенных действий¹. Тем самым автор отождествляет объект контроля с законностью, которая традиционно признается предметом контрольной деятельности.

Б. М. Фролов считает необходимым установление «единого, общего объекта осуществления государственного контроля, в рамках которого властными субъектами государственного контроля будет рассматриваться эффективность, целесообразность, результативность, своевременность деятельности подконтрольных субъектов в качестве составных элементов такого объекта. Такой единый объект государственного контроля можно охарактеризовать обобщающим понятием «качественность»². Однако в теории административного права и эффективность, и целесообразность подконтрольных субъектов, наряду с законностью, всегда признавались предметом контроля.

В этой связи следует признать верной и поддержать позицию А. Б. Зеленцова: «чтобы осуществлять эффективный контроль, надо иметь четкое представление о том, что собой представляет деятельность, являющаяся объектом контроля»³. Если быть более точным, объектом контроля в сфере государственного управления следует признать общественные отношения, возникающие в процессе деятельности исполнительных органов государственной власти, их должностных лиц и государственных служащих, иными словами, деятельность исполнительной власти. В этом состоит его сложность, которая predetermined, прежде всего, полиструктурностью и масштабностью указанной ветви власти.

¹ Тихомиров Ю. А. Закон – основа стратегии // Президентский контроль. – 2002. – № 8. – С. 3.

² Фролов Б. М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 63–67.

³ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский и др.; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

В науке административного права есть множество современных работ, посвященных организации и деятельности органов исполнительной власти¹. Поэтому в настоящей работе мы ограничимся лишь некоторыми базовыми положениями.

В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации единую систему исполнительной власти образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Система федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в ст. 114 Конституции Российской Федерации и конкретизированными в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается Президентом Российской Федерации. В настоящее время она определена Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 и включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом федеральные органы исполнительной власти для осуществления полномочий могут создавать свои территориальные органы, действующие в границах одного субъекта Российской Федерации (например, территориальные управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии) или в рамках нескольких субъектов РФ (к примеру, межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору).

¹ См.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. М. : ЮРЛИТИНФОРМ, 2012; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма, Инфра-М, 2011; Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Изд-во Института проблем риска, 2006; Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления: к 200-летию исполнительной власти в России / А. И. Бобылев, Н. Г. Горшкова, В. И. Ивакин; под ред. А. И. Бобылева. М. : Право и государство, 2003.

Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации формируется ими самостоятельно в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Как правило, такая система устанавливается соответствующим законом субъекта Российской Федерации, примером здесь служит Закон Владимирской области от 27 октября 2005 г. № 739 «О системе исполнительных органов государственной власти Владимирской области».

Структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяет в рамках предоставленных полномочий высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации). Например, согласно Указу Мэра Москвы от 19 июля 2007 г. № 44-УМ к органам исполнительной власти г. Москвы относятся департаменты, комитеты, главные управления, управления, инспекции, префектуры, управы районов. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать свои территориальные органы.

Соответственно объектом контроля является многоаспектная деятельность всей системы органов исполнительной власти. Однако указанные органы контролю подлежат не как форма выражения публичной власти, а как структурно организованные коллективы людей, профессионально выполняющих функции государственного управления. В этом смысле в состав каждого исполнительного органа государственной власти входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение полномочий как таких лиц, так и полномочий собственно органов исполнительной власти. Таким образом, деятельность государственного аппарата и является подконтрольной. Эта деятельность состоит, прежде всего, в осуществлении государственными служащими служебных обязанностей и прав, а также в соблюдении установленных законом ограничений и запретов.

Исходя из теоретико-административных и законодательных положений о том, что государственные служащие профессионально осуществляют деятельность по обеспечению полномочий соответст-

вующих государственных органов, необходимо отметить производность деятельности государственных служащих от задач и функций органов исполнительной власти. Такие задачи и функции определены в статутных положениях, которые утверждены соответствующими указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации или иными нормативными правовыми актами федерального либо регионального уровня.

В последние годы органы исполнительной власти передают ряд полномочий по исполнению государственных функций и по оказанию государственных услуг не только органам местного самоуправления, но и специально созданным для этих целей государственным учреждениям, а также иным организациям, которые в правовой науке получили обобщенное название юридических лиц публичного права¹. К таковым относят Банк России, федеральные государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, публичные компании, государственные компании, саморегулируемые организации и т. д.². Реализация такими организациями социально значимых полномочий предполагает осуществление за их деятельностью государственного и общественного контроля в сфере государственного управления.

Таким образом, объектом контроля в сфере государственного управления следует признать деятельность исполнительных органов государственной власти, их должностных лиц и государственных служащих, а также исполнительных органов местного самоуправления, государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные государственные полномочия.

¹ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М. : НОРМА, 2007.

² См.: Волков А. М., Дугенец А. С. Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 17–21; Курбатов А. Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. – 2009. – № 10. – С. 83; Сергеев В. В. О юридических лицах публичного права // Банковское право. – 2013. – № 2. – С. 3–15; Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. – 2016. – № 8. – С. 125–140.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ В ЭКОНОМИКЕ

М. А. Лапина¹

Существование разнообразных и весьма многочисленных рисков является неотъемлемой частью системы государственного управления, включая государственное управление в экономической сфере отношений.

Всевозможные риски (разной природы, разной степени потенциальных угроз и опасностей, с разными качественными и количественными характеристиками) постоянно сопровождают деятельность органов государственного управления, регулирующих экономические отношения. Воздействие неблагоприятных факторов и сопутствующих им рисков приводит к тому, что управленческий процесс в системе государственного управления не может быть реализован с заведомо полностью гарантированным по всем позициям результатом.

Такие риски существенно влияют на качество и эффективность государственного администрирования, на соответствие сущности и целеполагания системы органов государственного управления интересам общества и государства, на полноту и адекватность достижения поставленных целей и реализации экономической функции государства.

Одним из наиболее значимых направлений государственного администрирования социально-экономического развития страны являются управленческие риски в экономике. В системе государственного управления экономикой властные субъекты неминуемо сталкиваются с такими рисками, как риск не достичь программных показателей социально-экономического развития страны, что, в свою очередь, влияет на удовлетворение потребностей населения в различных сферах отношений (социальной защиты, в трудовой, в здравоохранении, науке и образовании и т. д.); риск нанесения ущерба окружающей природной среде (при осуществлении государственного управления в реальном секторе экономики).

Иными словами, одним из основных рисков государственного управления экономической сферой отношений является невозможность достичь экономических показателей, которые будут удовлетворять имеющимся интересам всех заинтересованных сторон – государ-

¹ Профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. © Лапина М. А., 2017.

ства, общества, отдельных субъектов хозяйственной деятельности, что в итоге будет основой для качественных условий проживания граждан в отдельно взятом государстве. Риски в государственном управлении экономикой предполагают существенное потенциальное воздействие на все общество, а также (если это системные риски) существенное потенциальное воздействие на всю систему государственного управления.

Риски, связанные с нормотворческой деятельностью органов государственного управления в сфере экономики, могут быть обусловлены возможными субъективными юридическими ошибками при разработке нормативных правовых актов, пробелами в системе правовых норм и актов, юридическими коллизиями, возникающими вследствие противоречий норм законов и подзаконных правовых актов; между нормативными правовыми актами, издаваемыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между нормативными правовыми актами издаваемыми органами государственной власти по предметам совместного ведения. Кроме того, такие правовые риски могут быть обусловлены объективными причинами, связанными с вызовами и угрозами, противоречиями в различных сферах государственного управления.

Риски, связанные с правоприменительной деятельностью органов государственного управления, сопряжены с причинением негативных последствий для установленного порядка управления в экономической сфере общественных отношений. Среди причин, обуславливающих возникновение рисков правоприменительного характера, следует отметить возможность компетентного лица уполномоченного органа государственного управления принимать решение в рамках «административного усмотрения», т. е. возможности выбирать определенную, оптимальную модель управленческого решения в рамках альтернативной диспозиции, сформулированной в правовом предписании. Выбор оптимальной модели управленческого решения сопряжен с субъективными издержками и не исключает негативных последствий.

Интерпретационные риски означают возможность подмены официальных актов толкования правовыми нормами. К интерпретационным рискам, возникающим в административно-правовых отношениях, следует отнести также толкование компетенции государственных органов исполнительной власти судебными инстанциями.

В Российской Федерации в целом ряде законов и подзаконных нормативных правовых актов содержатся нормы, предусматривающие анализ, оценку, прогнозирование и минимизацию рисков в системе государственного управления.

Базовым нормативным правовым актом в этой части в Российской Федерации является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. В числе основных задач мониторинга реализации документов стратегического планирования заявлены проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению (п/п. 6 п. 2 ст. 40). Помимо вышеозначенного Федерального закона, нормы, предусматривающие необходимость управления рисками, встречаются, хотя и нечасто, в других нормативных правовых актах.

Экономическая деятельность государства, направленная на развитие промышленно-технологической базы и национальной инновационной системы, модернизацию и развитие приоритетных секторов национальной экономики, не может не быть высокорисковой, если требуется достичь высоких результатов. Если идти исключительно по пути минимизации рисков в экономических отношениях, вряд ли можно в короткие сроки рассчитывать на инновационный прорыв в высокотехнологичных областях экономики, в том числе цифровой экономике.

Для инновационной экономики, следовательно, необходимо применять так называемый «портфель рисков» для прорыва социально-экономического развития нашего государства. Во всех государственных программах, принятых Правительством Российской Федерации (на сегодня действует 38 программ), содержатся в той или иной мере описание рисков при их реализации. Так, государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 31.03.2017), содержит риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности².

¹ Собр. законодательство Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. I, ст. 3378.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. II, ст. 2162.

Через призму оценки управленческих рисков в экономике можно затронуть и проблемы обеспечения экономической и иных видов национальной безопасности в Российской Федерации.

Следует учитывать, что риски имеют дуалистический характер. С одной стороны, риски несут в себе неблагоприятные последствия, с другой – предвидение негативных факторов позволяет спрогнозировать пути преодоления рискованных ситуаций и минимизировать их вредные последствия.

Перспективы дальнейших научных разработок теории рисков в фокусе правового регулирования должны учитывать и тот факт, что риски несут не только вероятность наступления неблагоприятных событий, но и, наоборот, возможность получения положительного результата (результат со знаком «+»). Выбирая рискованное управленческое решение и облекая его в правовую форму, можно достичь искомой цели с наилучшим результатом (под девизом: «Риск – благородное дело»). Полагаем, для дальнейшей научной разработки данной мысли необходимы междисциплинарные исследования. Так, в книге А. Г. Мадеры исследуются не только риски как неблагоприятные для субъекта события, но и шансы – благоприятные для него. Ученый обосновывает необходимость осуществления прогнозирования и оценивания не только рисков, но и шансов для принятия научно обоснованных решений¹.

Таким образом, факторы риска и шансов в системе государственного управления в экономической сфере отношений, можно оценивать не только как препятствия для достижения поставленной цели, но и как дополнительные возможности для выбора оптимального направления, позволяющего идти к намеченной цели с наименьшими затратами.

При стабильной ситуации система публичного управления, ее экономическая, политическая и социально-культурная сферы подвержены определенным незначительным колебаниям и в целом общество пребывает в статичном состоянии с возможными небольшими отклонениями от заданных параметров. В таком состоянии все элементы системы работают достаточно отлажено, взаимоотношения между государством, бизнесом и гражданами мало конфликтны. Тем не менее, такая система управления в условиях глобальных изменений не выдерживает конкурентной борьбы в различных сферах жизнедеятельности общества.

¹ См.: Мадера А.Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка. – URSS, 2014. – 448 с.

Следует обратить внимание на то, что управленческие риски (в том числе в экономике) возникают на всех стадиях публичного управления. Динамическую конструкцию категории правового риска, основанную на связи формально-юридических предписаний и реальности предлагает Ю. А. Тихомиров: «Для правового риска характерны причинная зависимость между нормативной моделью и реальностью в виде каналов прямых и обратных связей, иными словами, опасное отклонение от норм права... Риски возникают на всех стадиях законодательной, управленческой и социально-экономической деятельности, особенно на стадии принятия правовых решений»¹.

Создание и применение в системе государственного управления научно обоснованных методов оценки рисков, учитывающих смену циклов и кризисы в экономике регионов и стран, экологическую ситуацию и другие параметры, позволят создать принципиально новые возможности для развития нашего государства. При этом для устойчивого развития Российского государства в условиях глобальных изменений можно выбирать рискованные управленческие решения в различных сферах публичного управления, но при условии использования в случае принятия таких решений методик выявления, анализа, оценки, прогнозирования и минимизации рисков.

Наиболее важной составляющей выявления, анализа, оценки, прогнозирования и минимизации (предотвращения) управленческих рисков в экономике является экспертная оценка, прогнозирование возможных рисков и угроз на этапе правотворчества, их выявление при проведении экспертизы проектов законов и подзаконных нормативных правовых актов², в том числе с помощью общественного

¹ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право : научное издание. М., 2012. С. 63.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 15.10.2016) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 52, ст. 7491; постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 (ред. от 30.06.2016) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 6, ст. 965.

обсуждения¹. В настоящее время имеется несколько различных экспертиз, используемых в правотворческой деятельности органов публичного управления. Так, имеется экспертиза Минюста России на соответствие вышестоящему законодательству, антикоррупционная экспертиза², есть методики по процедуре оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, по которым проводит экспертизу Минэкономразвития России³. Ведомства выявляют в том числе и риски. Весьма полезен для анализа управления рисками приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». В анализируемом документе даны рекомендации по составлению раздела сводного отчета «Оценка рисков неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования».

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 939.

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

³ Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830 (ред. от 12.12.2016) «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» (зарегистрирован в Минюсте России 30.05.2016 г. № 42333) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>; приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 (ред. от 12.12.2016) «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» (зарегистрирован в Минюсте России 30.07.2013 г. № 29201) // URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/lib/doc20130527_0; <http://regulation.gov.ru>.

На наш взгляд, необходима комплексная единая методика оценки рисков как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, и в первую очередь это касается проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации в настоящее время существует несколько экспертиз на федеральном уровне правотворческой деятельности, включающих не только законотворческую деятельность, но и подзаконное ведомственное нормотворчество¹. Достаточно этого или нет? По какому пути идти? Может быть делать единую экспертную антирисковую оценку.

Правовая экспертиза предполагает профессиональную оценку проекта нормативного правового акта на предмет возникновения негативных последствий вследствие его реализации.

Управление рисками в правоприменительной деятельности сводится к мониторингу правоприменения в Российской Федерации, позволяющему диагностировать управленческие риски в экономике и способствовать их минимизации или предотвращению, а также к проведению правового эксперимента, который предполагает локальную апробацию проектов нормативных актов по территориальному или отраслевому принципам.

Правовой эксперимент означает апробацию закона или подзаконного акта на определенной территории и в случае положительного результата по достижению целей его внедрение на всей территории. Мониторинг правоприменительной практики включает статистическую и аналитическую информацию по оказанию публичных услуг и выполнению государственных функций в экономической сфере отношений, в том числе контрольно-надзорных функций.

К примеру, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, позволяющая последовательно выявлять правовые риски и способствовать их минимизации и предотвращению в правоприменительной и интерпретационной деятельности². Благодаря мониторингу правоприменения, можно провести оценку правовых рисков, на основе которой от-

¹ См.: Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : монография / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. М. : Проспект, 2014.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 35, ст. 5081.

корректировать (предложить новую редакцию или изменить) нормативный правовой акт и тем самым способствовать достижению конечных целей государственного управления.

Наиболее полно разработаны методики по предотвращению коррупционных рисков¹.

В России происходит формирование института рисков в административном праве, который взаимосвязан с институтом национальной безопасности. Дальнейшее развитие института рисков в административном праве видится в тесном междисциплинарном взаимодействии, учитывающим теоретические разработки по устойчивому социально-экономическому развитию России с учетом экологической ситуации, необходимости инновационного развития реального сектора экономики и других параметров в стремительно изменяющихся геополитических условиях. Научный подход к управлению рисками в административном праве дает возможность выбирать рисковые управленческие решения в различных сферах государственного управления, но при условии использования в случае принятия таких решений алгоритма выявления, анализа, оценки, прогнозирования и минимизации рисков.

Правовые средства минимизации управленческих рисков в экономике будут способствовать устойчивому развитию России в современном глобальном изменяющемся мире.

¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694; письмо Минтруда России от 22 июля 2013 г. № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»); приказ Минэкономразвития России от 4 декабря 2010 г. № 609 «Об утверждении Методики проведения мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральных государственных гражданских служащих Минэкономразвития России, подверженных риску коррупционных проявлений, и устранения таких рисков»; и др.

ПРЕДЕЛЫ УСМОТРЕНИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

С. М. Зырянов¹

В соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права человека и гражданина могут быть ограничены только в определенных случаях и только федеральным законом. Данное положение наполнено глубочайшим смыслом, оно гарантирует права человека и гражданина. Ограничение прав человека и гражданина только федеральным законом означает, прежде всего, что указанные права могут быть ограничены в особом порядке с соблюдением специальной процедуры принятия федерального закона и его обнародования.

Вместе с тем, названное положение, как оказалось в ходе его применения, не может быть реализовано по ряду причин. Наиболее значимыми из них являются следующие. Во-первых, федеративное устройство России предполагает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации. Во-вторых, соответствующие полномочия предоставлены органам местного самоуправления. Наконец, в-третьих, федеральные законы (и сама Конституция Российской Федерации²) предусматривают возможность, а нередко прямо предписывают утверждение норм, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, органам исполнительной власти.

Нормотворчество органов исполнительной власти, таким образом, представляет собой особый вид правоприменительной деятельности. Более того, нормативное правовое регулирование общественных отношений рассматривается как одна из основных функций

¹ Ведущий научный сотрудник ИЗиСП, профессор кафедры административного права МосУ имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор. © Зырянов С. М., 2017.

² В ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации содержится требование об опубликовании любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а не только федеральных законов.

федеральных министерств¹ и Правительства Российской Федерации².

В том, что исполнительная власть осуществляет правоприменительную деятельность в форме нормотворчества, вероятно, нет ничего плохого. Кому, как не правоприменителю, лучше всего известно, какие проблемы являются наиболее насущными на данном этапе, какими способами и средствами они должны решаться наиболее эффективно? При современном многообразии подлежащих правовому регулированию общественных отношений невозможно представить себе, что правовые нормы, ограничивающие права и свободы человека и гражданина, издавались бы исключительно законодателем. Проблема заключается в пределах подзаконного нормотворчества.

Необходимо заметить, что определение «подзаконное», равно как и не менее распространенное определение – «ведомственное», не совсем точно характеризуют нормотворческую деятельность исполнительной власти. Нередко встречаются нормативные правовые акты, изданные исполнительной властью не во исполнение предписаний федеральных законов, что не позволяет считать их подзаконными. Они осуществляют самостоятельное нормативное правовое регулирование, обеспечиваются государственным принуждением наравне с федеральными законами. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации вряд ли правильно называть ведомственными, да, собственно говоря, никакие нормативные правовые акты в Российской Федерации не могут быть ведомственными по причине отсутствия ведомств в системе исполнительной власти.

В российском праве имеется множество примеров издания исполнительной властью нормативных правовых актов, которые нельзя прямо отнести к подзаконным. Например, постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945.

² Статья 115 Конституции Российской Федерации предусматривает издание Правительством Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации постановлений и распоряжений. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» уточняет это конституционное положение // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712.

самоходной техники на территории Российской Федерации» издано «в целях обеспечения полноты учета автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации»¹. Данный нормативный правовой акт вводит разрешительный порядок эксплуатации некоторых видов техники, ограничивая соответствующее право. При этом право на эксплуатацию маломощных и тихоходных видов техники не ограничивается необходимостью их регистрации.

В 1993 г. Правительством Российской Федерации были утверждены Правила дорожного движения Российской Федерации «в целях обеспечения порядка и безопасности дорожного движения, повышения эффективности использования автомобильного транспорта»². Законодательная основа для утверждения указанных Правил Правительством Российской Федерации появилась лишь с принятием Федерального закона «О безопасности дорожного движения», ч. 4 ст. 22 которого закрепила соответствующее полномочие Правительства Российской Федерации³.

Заметим, что в этом направлении наблюдается постепенное повышение уровня нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области дорожного движения и во многих других случаях. В СССР дорожное движение регулировалось актами МВД СССР.

А. П. Коренев определял административное усмотрение как «определенную рамками законодательства известную степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу»⁴. Из данного определения следует, что Алексей Прокофьевич допускал свободное усмотрение лишь в разрешении индивидуальных административных дел, но не в нормотворчестве.

А. П. Коренев сформулировал требования к административной дискреции. По его мнению, административное усмотрение должно осуществляться в рамках закона; применяться в интересах общества;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 17, ст. 1999.

² САПП РФ. – 1993. – № 47, ст. 4531.

³ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

⁴ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 74.

цель дискреционного акта должна соответствовать цели, для достижения которой законодатель предоставил исполнителю дискреционное полномочие; дискреционный акт должен быть мотивированным¹. Требование о том, что административное усмотрение всегда должно осуществляться в рамках закона, называют и другие авторы².

Расширение сфер, в которых имеет место административное усмотрение, было отмечено Ю. А. Тихомировым, который обратил внимание на то, что «управление и регулирование на основе и во исполнение закона становятся главной формулой административного усмотрения»³. Ю. А. Тихомиров ссылается на общую теорию права Г. Ф. Шершеневича, который писал, что органы управления по своему усмотрению, представленному им органами государственной власти, вырабатывают общие правила поведения в развитие законов или для их пополнения. Такие административные распоряжения он называл административными указами⁴.

К сожалению сейчас проблемы административного усмотрения в правотворчестве органов исполнительной власти остаются вне поля зрения административно-правовой науки.

В то же время усмотрение в нормотворчестве существенно отличается от других, более или менее изученных случаев административной дискреции. Рассмотрим в качестве примера, как осуществлено нормативное правовое регулирование в области обеспечения авиационной безопасности.

Статья 84 Воздушного кодекса Российской Федерации гласит, что требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливаются федеральными авиационными правилами, которые в соответствии с Положением о Министерстве транспорта Российской Федерации утверждаются данным Министерством¹. Фактически Пра-

¹ Коренев А.П. Указ. соч. С. 78–79.

² См.: Кораблина О. В. Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретический и нравственно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 47–48; Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 72.

³ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 166.

⁴ Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3342.

вительство Российской Федерации провозгласило Минтранс России уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в данной области, возложило на него функции по выработке и реализации государственной политики и по нормативному правовому регулированию соответствующих отношений, т. е. Минтранс России действует в данном случае в пределах полномочий, предоставленных не федеральным законом, а Правительством Российской Федерации.

В соответствии с предоставленными полномочиями приказом Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 утверждены Федеральные авиационные правила «Требования авиационной безопасности к аэропортам»¹. Данные правила устанавливают большое число запретов, ограничений и обязанностей служб авиационной безопасности и их сотрудников, не упомянутых в Воздушном кодексе Российской Федерации. Выполнение установленных актом Минтранса России требований влечет значительные издержки аэропортов и авиакомпаний, перекладываемых, разумеется, на пассажиров. В частности, требуется, чтобы здания аэропортов имели помещения для досмотра пассажиров, ручной клади и багажа, оборудованные техническими средствами досмотра, помещения для проведения личного досмотра пассажиров, помещения для досмотра почты, грузов и бортовых запасов, помещений для оформления оружия, боеприпасов и спецсредств, служебных и караульных помещений и т. д.

Федеральные авиационные правила запрещают эксплуатацию автомобилей и механизмов, не зарегистрированных в установленном порядке, личного транспорта; использование без разрешения администрации аэропорта кинокамер, фото- и видеоаппаратуры; нахождение авиационного персонала, работников авиационных предприятий на территории аэропорта после окончания рабочего времени без разрешения администрации и т. д.

Все эти ограничения и запреты установлены Минтрансом России самостоятельно. Воздушный кодекс Российской Федерации или иные федеральные законы подобных положений не содержат.

Судить об обоснованности запретов и ограничений, установленных органом исполнительной власти по своему усмотрению, невозможно, нет механизма оценки ведомственных установлений.

¹ Приказ Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Таким образом, в настоящее время дискреция органов исполнительной власти в нормотворчестве ограничена лишь пределами предмета регулирования (по горизонтали), но не ограничена содержанием утверждаемых норм в пределах установленных границ (по вертикали).

Можно согласиться с В. М. Манохиным, который, признавая неизбежность усмотрения, призывает легализовать его в законодательстве¹.

КАКОЙ БЫТЬ ПОЛИЦИИ В РОССИИ?

С. А. Старостин²

Заголовок, вынесенный в название статьи, обусловлен реформированием полиции – нескончаемым и не всегда соответствующим реалиям времени и потребностям общества. За последние годы были подготовлены несколько таких законопроектов, два из которых заслуживают отдельного внимания – это проекты Т. Н. Москальковой, О. А. Нилова (и др.) и И. А. Яровой, А. Е. Хинштейна (и др.).

По мнению авторов законопроектов, они направлены на совершенствование практической деятельности сотрудников органов внутренних дел, усиление гарантий защиты прав и законных интересов граждан, уточнение и детализацию их обязанностей и прав, совершенствование основ правового регулирования организации и деятельности муниципальной милиции.

Так ли это на самом деле и не приведет ли его принятие к противоположному результату и негативным последствиям, не «развяжет» ли он руки полицейским при исполнении своих обязанностей, что очевидно может привести к нарушениям ими прав и свобод граждан. Многолетний опыт деятельности нашего законодателя вселяет серьезные опасения.

Осенью 2014 г. депутатами фракции Государственной Думы «Справедливая Россия» был внесен проект федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации». Идея не новая, доктринально проблема давно решена, мы даже знаем примеры ана-

¹ Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. – 1990. – № 1. – С. 29–36.

² Профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. © Старостин С. А., 2017.

логичных законопроектов, был даже эксперимент по созданию муниципальной милиции, но дальше этого дело не дошло, муниципальных органов охраны общественного порядка как не было, так и нет.

Законопроектом предлагается установить основы правового регулирования организации и деятельности муниципальной милиции на определенной муниципальной территории. По мнению авторов законопроекта, создание нового правоохранительного органа в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка, приблизит правоохранительную деятельность к потребностям граждан и конкретных муниципальных образований. На наш взгляд, эти органы действительно будут значительно ближе к населению, чем сегодняшняя полиция, поскольку задачи, поставленные перед ними и функции, которые они будут выполнять, лежат исключительно в сфере охраны общественного порядка, да и их количество будет значительно меньше сегодняшних полицейских. Другие задачи и функции они по смыслу законопроекта выполнять не будут.

Очевидно, что управляемость этих органов также станет лучше: предельно понятны их задачи, соответственно уменьшится их функциональная нагрузка, до минимума сокращается число объектов управления. Вопросы подконтрольности этих органов также будут решаться более качественно, механизм ответственности за принятые решения, выполнения поставленных задач и результаты работы более совершенен, чем у полиции, поскольку более прост и понятен. Это, несомненно, повысит подотчетность органов охраны правопорядка гражданам, а также уровень доверия к ним со стороны населения.

Теперь о недостатках законопроекта. Их слишком много, в связи с чем отметим только некоторые, но наиболее серьезные, которые не позволяют даже говорить о возможности его принятия в предложенном виде.

Главное, законопроект очень «размыто» и неточно устанавливает предмет регулирования, он не ограничен нормами Конституцией Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законопроект не корреспондируется с уже действующими законами (например, законами «О полиции», «О безопасности», «Об оружии», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и др.).

Регулируя таким образом вопросы местного значения по охране общественного порядка, законопроект закладывает противоречия

подведомственности однородных задач и функций полиции и муниципальной милиции. В законопроекте присутствуют нормы, которые не просто нарушают ясность правового регулирования, они порождают правовую неопределенность, а следовательно, сумятицу в головах управленческого персонала органов внутренних дел и исполнителей. Это никак не может привести к повышению эффективности их деятельности.

Законопроект повторяет недостатки, которые имеет Федеральный закон «О полиции». Так, ст. 4 законопроекта устанавливает основные направления деятельности (функции) муниципальной милиции. В Федеральном законе «О полиции» также установлены только основные направления деятельности полиции. Если законодатель в законе «О полиции» оставляет возможность читателю самому для себя определить, что же такое «направления деятельности», задачи (как это было в законе «О милиции»), функции или еще что-то, то в законопроекте такого выбора уже нет – в нем совершенно разные понятия используются в качестве синонимов: основные направления деятельности названы функциями. В обоих случаях формулировки неудачны.

Важным недостатком законопроекта является его внутренняя противоречивость. Так, уже названная нами ст. 4 никак не корреспондируется с главой 3 законопроекта «Полномочия муниципальной милиции» и статьями этой главы. Это свидетельствует о небрежности в разработке законопроекта.

Несколько важных замечаний по предложенным летом 2015 г. поправкам в Федеральный закон «О полиции» (законопроект № 828616-6). Многие его нормы направлены на совершенствование деятельности полиции по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и иных правонарушений. На полицию предлагается возложить обязанность осуществлять розыск лиц, утративших связь с родственниками; предоставлять в случаях, предусмотренных законодательством, сведения не только о наличии (отсутствии) судимости, но и о наличии (отсутствии) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, а также о нахождении лица в розыске; осуществлять административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, осуществлять розыск лиц, в отношении которых установлен такой надзор.

Законопроект должен усилить правовую защиту граждан и организаций в случае проникновения сотрудников полиции на принадлежащие им помещения, земельные участки и территории. Предлагается ввести обязанность полиции информировать собственника земель-

ного участка о проникновении на участок, если оно было осуществлено в его отсутствие, о каждом факте проникновения сотрудника полиции в жилое помещение предлагается уведомлять не только прокурора, но и суд.

Предлагаются изменения, направленные на реализацию дополнительных мер по защите жизни и здоровья граждан, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и иных правонарушений.

Вместе с тем, законопроект имеет ярко выраженную направленность на расширение полномочий сотрудников полиции и, вместе с тем, на сокращение их обязанностей. Такой подход вызывает недоумение, поскольку противоречит принципу, в соответствии с которым объем прав и обязанностей органов государственной власти и должностных лиц находятся в непосредственной взаимосвязи: чем более широким кругом полномочий наделяется определенный орган государственной власти, тем более серьезный контроль должен быть установлен с целью исключения возможности злоупотребления данными полномочиями.

Предлагаемые поправки нивелируют оттенок долженствования в конкретных юридических нормах, направленных на определение обязанностей сотрудников полиции. Предлагается исключить слово «обязаны» в статьях, регламентирующих обязанности сотрудников полиции. Избрание такого подхода крайне нежелательно в качестве способа правовой регламентации прав и обязанностей должностных лиц, наделенных обширными полномочиями. Этот путь неизбежно приведет к увеличению злоупотреблений со стороны должностных лиц.

Пункт 39 ч. 1 ст. 12 предлагается изложить в следующей редакции: «предоставлять по межведомственным запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предоставляющих (выполняющих) государственные или муниципальные услуги (функции), сведения о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, о нахождении в розыске». В действующей редакции п. 39 ч. 1 ст. 12 изложен следующим образом: «предоставлять по межведомственным запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, сведения о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости, если для предоставления государственной или муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких

сведений или документа, содержащего такие сведения, в указанные государственные органы или органы местного самоуправления».

Таким образом, вносимые поправки необоснованно ограничивают неприкосновенность частной и личной жизни граждан. Неприкосновенность частной жизни закреплена в ч. 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 17 Международного Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 8 Конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г.

Ограничение данного права возможно только в случаях и по основаниям, строго определенным законом. Поэтому при установлении определенного законодательного ограничения необходимо уточнять, при каких обстоятельствах возможно его применение. В связи с этим не следует исключать из федерального закона указаний на обстоятельства, в связи с которыми осуществляются межведомственные запросы (в действующей редакции «если для предоставления государственной или муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких сведений или документа, содержащего такие сведения»).

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 16 февраля 2006 г. № 63-О¹ разъясняет, что право каждого на уважение его личной и семейной жизни состоит в защите отдельного лица от своевольного вмешательства государственных властей и не распространяется на деятельность, сопряженную с определением меры наказания в виде лишения свободы за совершенное преступление, поскольку в данном случае государство не осуществляет самовольное вмешательство в частную жизнь гражданина, а лишь выполняет свою функцию по защите общественных интересов (как следует из постановления Европейского Суда²). Деятельность, сопряженная с определением меры наказания в виде лишения свободы, осуществляется только судом посредством вынесения приговора по уголовному делу. Возможным последствием вынесения приговора по уголовному делу является судимость.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 89, 121, 123, 125 и 131 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

² Постановление от 28 мая 1985 г. «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» («Abdulaziz, Cabales et Balkandali v. United Kingdom»).

Таким образом, как следует из Конституции Российской Федерации и международных правовых актов, ограничение неприкосновенности частной жизни возможно только вследствие вынесения приговора суда по уголовному делу. В других случаях ограничения недопустимы. Поэтому положение, в соответствии с которым по межведомственным запросам будут предоставляться сведения о фактах уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, о нахождении в розыске, не соответствует Конституции Российской Федерации и основополагающим принципам и нормам международного права, поскольку по данным обстоятельствам, как правило, не выносились решения суда.

Подпункт «в» п. 15 законопроекта предлагает изменить ч. 6 ст. 23, дополнив после слов «случайные лица» словами «за исключением применения огнестрельного оружия в целях предотвращения (пресечения) террористического акта, освобождения заложников, отражения группового вооруженного нападения на критически важные и потенциально опасные объекты или объекты, здания, помещения, сооружения органов государственной власти».

Выполнение профессионального долга сотрудниками полиции в условиях восстановления общественной безопасности не может оправдать случайных жертв при применении огнестрельного оружия. Предлагаемое предложение противоречит фундаментальному конституционному праву каждого человека на жизнь (ст. 20 Конституции Российской Федерации). Это право может быть ограничено только в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законодательством, связанных с противодействием лицу, грубо нарушающему уголовный закон и создающему опасность для жизни и здоровья других граждан. Данное исключение ни при каких обстоятельствах не подлежит расширительному толкованию и не может быть распространено на случайных лиц.

Более того, предлагаемое положение противоречит Основным принципам применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка ООН¹, в соответствии с п/п. «b» п. 11 которых «нормы и положения о применении огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопо-

¹ Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.).

рядка включают руководящие принципы, которые обеспечивают, чтобы огнестрельное оружие применялось лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы можно было бы уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба». Поражение случайных лиц следует расценивать как причинение обществу непоправимого ущерба, поэтому подобное положение недопустимо к включению в федеральное законодательство.

Следует отметить, что в соответствии с п. 8 вышеуказанных Основных принципов «чрезвычайные обстоятельства, такие как внутренняя политическая нестабильность или любые другие чрезвычайные общественные явления, не могут служить оправданием для любого отхода от настоящих Основных принципов».

Пункт 15 законопроекта предлагает изложить ч. 2 ст. 24 в следующей редакции: «При попытке лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к сотруднику полиции, сократив при этом указанное им расстояние, прикоснуться к его огнестрельному оружию или совершить иные действия, дающие основание расценить их как оказываемое противодействие, сотрудник полиции имеет право применить огнестрельное оружие в соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 23 настоящего Федерального закона».

В действующей редакции ч. 2 ст. 24 «Гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции» изложена следующим образом: «При попытке лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к сотруднику полиции, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к его огнестрельному оружию сотрудник полиции имеет право применить огнестрельное оружие в соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 23 настоящего Федерального закона».

Поправка к ч. 2 ст. 24 направлена на расширение права вооруженного сотрудника полиции на применение огнестрельного оружия, оставив определение границ возможности воспользоваться данным исключительным правом на усмотрение сотрудника полиции. Так, поправка к ч. 2 ст. 24 дает право применить огнестрельное оружие в случае, если сотрудник полиции усмотрит в действиях лица попытку оказать противодействие.

Необходимо учитывать, что сотрудник полиции может воспользоваться данным правом только в исключительных случаях. Недопустимо ставить вопрос возможности воспользоваться этим правом на

усмотрение сотрудника полиции, тем самым возведя субъективную оценку в ранг обстоятельства, определяющего пределы законности. В противном случае подобные действия сотрудника полиции невозможно будет обжаловать, поскольку сотруднику в данном случае достаточно будет сослаться на то, что сложившиеся обстоятельства были им расценены как угрожающие его жизни и здоровью, поскольку в законе будет отсутствовать закрытый перечень подобных обстоятельств. Такой подход недопустим при урегулировании вопросов, связанных с основополагающим конституционным правом на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции Российской Федерации).

Такой подход нарушает основополагающие принципы и нормы международного права. Так, в п. «а» ч. 3 ст. 3 Международного пакта о гражданских и политических правах¹ закреплена обязанность каждого государства, участвующего в Пакте «обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Внесение в Федеральный закон «О полиции» вышеобозначенной поправки будет препятствовать обеспечению эффективного средства правовой защиты от необоснованных действий сотрудников полиции и мешать осуществлению независимого процесса, что противоречит п. 23 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, в соответствии с которыми «лица, пострадавшие от применения силы и огнестрельного оружия, или их законные представители имеют доступ к независимому процессу, включая судебный процесс. В случае смерти таких лиц настоящее положение соответствующим образом распространяется на их иждивенцев».

Подпункт «б» п. 17 законопроекта предлагает дополнить ст. 30, ч. 1, прим. следующего содержания: «Государство гарантирует презумпцию доверия и поддержку сотруднику полиции при выполнении им служебных обязанностей». Законодательное закрепление «презумпции доверия» к выполнению сотрудником полиции своих служебных обязанностей, т. е. закрепление правовой презумпции, в соответствии с которой все действия сотрудников полиции считаются законными и обоснованными, пока обратное не будет установлено в судебном порядке, недопустимо. Подобное положение приведет к пе-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

перераспределению бремени доказывания в судебном процессе, освобождая сотрудника полиции от обязанности доказывать законность и обоснованность своих действий с помощью возложения такой обязанности на заявителя. Подобная новелла усугубит положение граждан и частных организаций в судебном процессе против органов государственной власти и должностных лиц органов государственной власти.

Предложенная поправка о закреплении «презумпции доверия» вступает в явное противоречие с действующим кодифицированным процессуальным законодательством. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: «обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие)».

Законопроект имеет и некоторые технические замечания, которые только на первый взгляд являются таковыми, а на самом деле имеют далеко идущие негативные последствия при принятии решений сотрудниками полиции, позволяющими им по своему усмотрению оценивать ситуации и принимать те решения, которые они посчитают нужным. В связи с этим необходимо максимально точно дать определения вводимым в закон терминам «проникновение», «вскрытие», «презумпция доверия».

Оценивая два законопроекта, следует сделать вывод о складывающемся векторе «совершенствования» законодательства РФ в правоохранительной сфере. Направление этого вектора показывает нежелание законодателя усилить защиту прав и интересов граждан, наоборот, еще больше ограничивает их свободы и расширяет полномочия правоохранительных органов.

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О. В. Гречкина¹

Чрезмерная интенсивность нормативного правового регулирования института административной ответственности при его хаотичности и бессистемности не способствует эффективности норм административно-деликтного законодательства. Во многих случаях причиной такого положения является отсутствие четко разработанной единой концепции дальнейшего развития административного законодательства, деликтной политики, основной целью которых должно быть предупреждение и предотвращения административных правонарушений, основанных на системном анализе действующих норм, оценки регулирующего воздействия предлагаемых новых норм с учетом происходящих в России процессов декриминализации преступлений и расширения сферы административной ответственности.

Сейчас речь в основном идет об устранении недостатков и пробелов и путях совершенствования действующего административного законодательства, о пределах его кодификации. Существует несколько вариантов и соответственно направлений по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях². В. В. Денисенко, объясняя «обусловленность третьей кодификации административно-деликтного законодательства», выражает мнение, что она «должна состоять не в замене одного текста на другой, а в разработке и принятии кодекса или кодексов, основанных на научно разработанных принципах административно-деликтной политики и которые, с одной стороны адекватно отражали современное и перспективное состояние административно-деликтных отношений, с другой – позволяли законодателю четко отграничивать деяния на преступные и адми-

¹ Заведующий кафедрой административного права и процесса РАНХиГС, доктор юридических наук, профессор. © Гречкина О. В., 2017.

² Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами Государственной Думой Российской Федерации В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым, Д. Ф. Вяткиным, В. А. Поневежским) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan; проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» (вносится депутатом Государственной Думы Российской Федерации А. А. Агеевым) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan.

нистративно-деликтные исходя из целей и интересов уголовной и административно-деликтной политики, способствовали эффективной реализации института административной ответственности»¹.

Редчайшей особенностью является то, что суды общей юрисдикции и мировые судьи, как и несудебные административные органы, руководствуются при рассмотрении дел об административных правонарушениях одними и теми же нормами КоАП РФ. К тому же многолетнее усиление роли судов в применении видов наказаний за административные правонарушения привело к передаче большинства правонарушений в юрисдикцию судей, что в свою очередь привело к повышенной загруженности судей. Судебное рассмотрение невероятно усложняет и затягивает производство по делу об административном правонарушении, к тому же судебное рассмотрение очень дорого для государства. Этот процесс теряет свое главное былое преимущество – оперативность. Роль суда при назначении административных наказаний должна быть сведена к минимуму.

Заметим, что в правовой литературе постановке вопроса о разграничении судебного и административного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях уделяется значительное внимание. Высказывается мнение об ошибочной позиции второй кодификации административно-деликтного законодательства, в ходе которой произошла смена приоритета внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях на судебный². Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами,

¹ Денисенко В. В. Третья кодификация административно-деликтного законодательства: время дискуссий, ожидания, разочарования и надежд // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3 ч. СПб. : СПбУ МВД России, 2015. Ч. 1. С.46–47.

² Денисенко В. В., Монак С. Г. На заметку законодателю или возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3 т. СПб. : СПбУ МВД России, 2016. Т. II. С. 157.

установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей¹.

Однако, как показали время и практика, отдельные административные наказания (конфискация орудия или предмета административного правонарушения; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации; дисквалификация; административное приостановление деятельности и др.) являются достаточно специфичными и лица, уполномоченные применять такие наказания, должны обладать глубокими знаниями в области административного законодательства и соответствующими полномочиями в их применении.

В то же время в юридической литературе отмечается отсутствие логичной концепции, касающейся разработки и установления составов административных правонарушений и санкций за их совершение, соразмерности санкций в зависимости от характера правонарушений, наметившейся тенденции по их ужесточению.

Значительны административные наказания, применяемые к юридическим лицам, в частности размеры административного штрафа, которые к тому же постоянно увеличиваются. Кроме того, за совершение отдельных правонарушений административный штраф исчисляется исходя из стоимости предмета административного правонарушения, суммы неуплаченных налогов, сборов, таможенных пошлин, незаконной валютной операции и др. Размеры таких штрафов, назначаемых юридическим лицам, нередко составляют баснословные размеры. Конечно, институт административной ответственности юридических лиц имеет ярко выраженную фискальную направленность. С другой стороны, данный процесс зачастую обуславливает противостояние между государственными органами и юридическими лицами. Складывается ситуация, когда административное наказание превращается «в инструмент подавления экономической самостоя-

¹ Россинский Б. В. Проблемы совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика : материалы Всероссийской научно-практической конференции (РАНХиГС) / отв. ред. О. В. Гречкина. Челябинск : Цицеро, 2017. С. 21–27.

тельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности»¹.

В этой связи возникает вопрос, что делать с административными наказаниями, отнесенными к исключительной компетенции судей: либо отнести их к полномочиям органов исполнительной власти, либо вообще исключить их из КоАП РФ? Может быть вернуться к вопросу их возврата административным органам? Почему бы, к примеру, полномочия по применению наказания в виде лишения специального права не передать органу, ранее предоставившему лицу такое специальное право? Органам внутренних дел передать полномочия по лишению специального права в виде права управления транспортным средством? Органам, осуществляющим федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, – полномочия по лишению специального права осуществлять охоту? Отвечая на поставленные вопросы, можно предложить переориентацию процессуальной части нового кодекса на преимущественное применение наказаний административными органами во внесудебном порядке.

Реформирование законодательства об административной ответственности должно быть направлено на исключение возможности чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности юридических лиц при их привлечении к административной ответственности, что в результате позволит снизить загруженность судей при рассмотрении дел данной категории, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти и в то же время сохранить гарантии последующего судебного контроля как способа защиты нарушенных прав собственника.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 4, ст. 304.

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ
РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЮРИДИЧЕСКИХ
И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

А. И. Стахов¹

На основании и в соответствии со ст. 4 ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» разрабатываются административные регламенты осуществления федерального государственного контроля (надзора). По сути, речь идет об административных регламентах государственного контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц, которые уполномочены разрабатывать федеральные органы исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не издан нормативный правовой акт, однозначно и в полной мере определяющий порядок разработки административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора). Данный регламентирующий нормативный правовой акт в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти подменяется постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», которое применяется с учетом типизации функций федеральных органов исполнительной власти, проведенной в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

К примеру, в сфере внутренних дел, учитывая многоаспектный характер функции по контролю и надзору, изданы: приказ ФМС России № 338; МВД России от 1 августа 2013 г. № 587 (ред. от

¹ Заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор. © Стахов А. И., 2017.

22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения».

Оценивая вышеперечисленные, а также иные действующие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти по исполнению функции государственного контроля и надзора, можно сделать следующий обобщающий вывод.

С одной стороны, избранный прием административного нормотворчества федеральных органов исполнительной власти представляется оправданным, так как способствует развитию отечественного административно-процессуального законодательства в «унисон» с неуклонно развивающейся в России системой отношений частной собственности, субъектами которых выступают юридические и физические лица.

С другой стороны, данные административные регламенты, по сути, закрепляют административные процедуры, в рамках которых федеральными органами исполнительной власти формируются доказательства по делам об административных правонарушениях, которые выявляются в ходе осуществления ими федерального государственного контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц. В этой связи требуется обеспечение надлежащего уровня законности сбора таких доказательств и введение в КоАП РФ специальных процедур оценки относимости и допустимости указанных доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях. Между тем в настоящее время в КоАП РФ установлены самые общие основания допустимости такого рода доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях. Согласно ч. 3 ст. 26. 2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе

результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Системный анализ материальных и процессуальных норм КоАП РФ, применяемые по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе государственного контроля и надзора, позволяет подразделить процедуры привлечения к административной ответственности, закрепленные в КоАП РФ, на два вида в зависимости от специфики материального содержания дела об административном правонарушении:

1) процедуры привлечения к административной ответственности за нарушение нормативных обязательных требований. К примеру, процедуры привлечения к административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ за нарушения правил дорожного движения, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства;

2) процедуры привлечения к административной ответственности за нарушение индивидуализированных обязательных требований. К примеру, процедуры привлечения к административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ за невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, об устранении нарушений законодательства или за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор).

С моей точки зрения, предлагаемая типизация процедур привлечения к административной ответственности по делам об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц, может и должна коррелировать с процедурами применения контрольно-надзорных мероприятий, которые закрепляются в административных регламентах осуществления федерального государственного контроля и надзора в различных сферах, в том числе сфере внутренних дел.

В этих целях предлагается в административных регламентах осуществления федерального государственного контроля и надзора проводить дифференцированное разделение процедурной регламентации

контрольно-надзорных мероприятий по выявлению и устранению нарушений нормативных обязательных требований и контрольно-надзорных мероприятий по выявлению и устранению нарушений индивидуализированных обязательных требований, закрепленных в постановлениях, представлениях, решениях, иных административно-правовых актах органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор и контроль за деятельностью юридических и физических лиц.

В целях развития превентивной направленности контрольно-надзорных мероприятий предлагается закреплять в административных регламентах федерального государственного контроля и надзора за деятельностью юридических и физических лиц процедуры предупреждения возможных нарушений нормативных и индивидуализированных обязательных требований, не связанные с привлечением к административной ответственности (данная траектория государственного контроля и надзора получила законодательное оформление в ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

СРОКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

М. Н. Кобзарь-Фролова¹

Совершенствование основ российской государственности опосредует повышенное внимание к высшей ценности государства – человеку, его правам и свободам², и в этой связи вопросы о сроках в юридических отраслях, их действии, практике применения становятся наиболее актуальными.

Понятие «срок» используется как в материальных, так и процессуальных отношениях. Срок определяет возможность существования

¹ Профессор кафедры административного права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», главный научный сотрудник Отдела административно-правовых исследований ФГБОУ ВО РГУП, доктор юридических наук, профессор. © Кобзарь-Фролова М. Н., 2017.

² Конституция Российской Федерации, ст. 2.

того или иного правоотношения в конкретный момент. От срока зависит порядок вступления лица в отношения, порядок изменения и прекращения отношений. Сроки непосредственным образом влияют на свободы лица, могут ограничивать права лица и (или) ставить их в определенные рамки. С другой стороны, наоборот, сроки могут выступать гарантами обеспечения прав и свобод участников отношений.

Юридический срок – это определенный нормативным актом отрезок времени, исчисляемый по заранее установленным правилам. Начало и окончание юридического срока строго определены и закреплены в правовой норме или договоре.

Идентичны ли эти понятия «срок» и «время»?

В административном праве употребляется оба понятия: «срок» и «время». Очевидно, «срок» и «время» – понятия не идентичные.

Время, его течение не зависит от воли и сознания людей.

Понятие «срок» имеет субъективный характер. Срок – это время, имеющее ограничительные рамки. Эти ограничения устанавливаются человеком. И для того, чтобы они стали правилом, обязательным для всех, их закрепляют в нормативных правовых актах. Человек также устанавливает правила и порядок их подсчета, ставит их исчисление в зависимость от тех или иных фактов.

Имеется мнение, что юридический срок – это отрезок времени, начало и окончание которого закреплены в законодательстве, с помощью которого определяется сущность имеющихся правоотношений, последовательность совершения действий¹.

Понятие «время» употребляется для отражения реальной действительности; понятие «срок» – для определения границ существования правоотношений.

Законодатель, суды высших инстанций большое внимание уделяют вопросам юридических сроков, правилам их исчисления и соблюдения, а также вопросам оперативности и полноты рассмотрения дел об административных правонарушениях, уточняются процессуальные сроки по рассмотрению дел и обжалованию актов судов и др.

В Российской юридической энциклопедии процессуальные сроки определены как установленное законом время для совершения тех или иных процессуальных действий². Процессуальные сроки являются необходимой составляющей процессуальной формы, представ-

¹ Мещерякова Т. Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 17.

² Российская юридическая энциклопедия. URL: <http://www.encyclopedia.ru/>.

ляющей собой такой нормативно установленный порядок осуществления процессуальных действий, который воплощает в себе систему гарантий доверия к суду, к правосудию. В частности, с помощью сроков можно установить баланс между быстротой и полнотой изучения всех обстоятельств дела и возможностью участников влиять на ход процесса.

Устанавливая сроки в административном праве, законодатель стремится установить баланс публичных и частных интересов, ориентируясь на принципы международного права о защите прав и свобод человека и гражданина.

Сроки в административном праве тесно связаны с правами и гарантиями лиц. Поэтому при установлении сроков в нормах административного права необходимо учитывать конституционные гарантии и принципы, защищающие и обеспечивающие права и не нарушающие свободы участников правонарушений.

Сроки в административном праве тесным образом связаны с принципами административного законодательства (законность, действие во времени, давность привлечения к ответственности) и принципами административного процесса (полнота, объективность, своевременность, обеспечение исполнения вынесенного постановления и др.).

В основе сроков в материальных отношениях лежат материальные нормы права. Это есть результат отражения социальной деятельности. Они возникают как продукт осознания потребности субъектов правоотношений защищать свои права и свободы, регулируют содержательную сторону реальных правовых отношений, служат границами юридических прав и обязанностей участников.

Процессуальные сроки призваны упорядочивать осуществление процессуальной деятельности; при их помощи обеспечивается соблюдение законных прав и интересов участников процесса; обеспечивают гарантии прав и законных интересов личности.

Обзор правоприменительной практики судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, практики арбитражных судов по применению законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что мировые суды, суды общей юрисдикции, арбитражные суды часто нарушают процессуальные сроки рассмотрения дел, сроки давности привлечения к административной ответственности. Между тем эти нарушения часто приводят к тому, что лицо не несет заслуженную кару, оно ос-

вобождается от ответственности за истечением срока давности¹. Тем самым нарушается основная цель административного наказания как установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения – предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами². Лицо чувствует свою безнаказанность.

В связи со сложностью рассмотрения отдельных категорий дел, необходимостью проведения административного расследования, иных процессуальных действий, законодатель неоднократно вносил изменения в ст. 4.5 КоАП РФ, направленные на увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности. Однако деликвенты и их законные представители, хоть и обоснованно пользуясь своим правом на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, всячески затягивают рассмотрение дела в судах апелляционной и кассационной инстанций. Часто к моменту вынесения решения по существу жалобы истекает и срок давности и иные сроки (например, срок лишения специального права, предоставленного физическому лицу³.

Так, лица, в отношении которых ведется производство, имея намерения затянуть принятие решения о привлечении к административной ответственности, тем самым избежать установленной законом кары, заявляют в суде ходатайства о переносе рассмотрения дела по месту жительства нарушителя. В случае удовлетворения такого ходатайства судом, решение вопроса о привлечении к ответственности откладывалось на неопределенный срок, а срок давности привлечения к ответственности к моменту рассмотрения дела истекал. В этой связи законодатель внес дополнение к правилам о давности привлечения к административной ответственности в случае удовлетворения ходатайства лица о рассмотрении дела по месту жительства. Срок давности приостанавливается с момента удовлетворения такого ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица⁴. Законодателем предусмотрены и некоторые иные обстоятельства, которые могут служить основанием для приостановления срока давности⁵.

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 3.

² Статья 3.1 КоАП РФ.

³ Статья 3.8 КоАП РФ.

⁴ Пункт 5 ст. 4.5 КоАП РФ.

⁵ Пункты 5.1, 6, 6.1 ст. 4.5 КоАП РФ.

Другим законным путем «затягивания процесса» является бесконечное оспаривание актов суда, вынесшего постановление о привлечении нарушителя закона к ответственности и перенос рассмотрения дела в апелляционную и кассационную инстанции¹. Суд апелляционной (кассационной) инстанции не связан доводами жалобы и проверяет дело в полном объеме. На основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления².

В этой связи в целях неотвратимости наказания предлагается приостанавливать течение срока давности привлечения к административной ответственности на время рассмотрения дела в кассационной инстанции и вынесения судом решения по существу.

К ВОПРОСУ О ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ

А. В. Куракин³

В механизме регулирования общественных отношений важное место принадлежит правовым средствам. В этой связи необходимо определить, что принимается под категорией «правовые средства». Данное обстоятельство обусловлено тем, что между такими категориями, как «правовое средство» – «административно-правовое средство», существует диалектическая взаимосвязь общего и особенного. А как указывается в научной литературе, основой методологического подхода является рассмотрение частных явлений через общие явления. Правовые средства в научной литературе рассматриваются неоднозначно. С. С. Алексеев говорит о том, что правовые средства – это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы⁴.

¹ Статья 30.1 КоАП РФ.

² Статья 30.6 КоАП РФ.

³ Доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. © Куракин А. В., 2017.

⁴ Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12.

Б. И. Пугинский отмечает, что правовые средства представляют собой сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества¹. А. В. Малько правовые средства определяет как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»². Из данного определения можно сделать вывод о том, что правовые средства получают свое нормативное закрепления, а затем реализуются субъектами правовых отношений. А. В. Малько подчеркивает, что правовые средства носят целенаправленный характер, в связи с чем можно сделать вывод о том, что они играют важную роль в регулировании общественных отношений.

Следует сказать, что никакая деятельность не может достичь желаемых результатов, если использует негодные правовые средства. В этом смысле административная деятельность определяет соответствующие административно-правовые средства, а также накладывает на них определенный «отпечаток» и тем самым обеспечивает достижение желаемого результата в сфере государственного управления. В административно-правовом механизме организации и деятельности государственной службы особое место занимают правовые стимулы и ограничения, которые призваны мотивировать поведение работников государственного аппарата юридическими средствами³.

Исследование теории административно-правовых средств позволило прийти к выводу, что категория «средство» является общенаучной и универсальной категорией. И в этом мы выражаем солидарность с А. В. Малько. Для концептуального исследования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации необходимо обращать внимание на теоретический аспект правовых средств.

Следует сказать, что правовые средства рассматривались в работах Л. И. Петражицкого, Г. Ф. Шершеневича, А. Д. Градовского,

¹ Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 87.

² Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66.

³ См.: Малько А. В. Правовые стимулы и правовые ограничения в сфере государственной службы // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1995. С. 112.

Н. М. Коркунова, Н. Нелидова, А. В. Малько, О. Э. Лейста, В. М. Ведяхина, А. П. Коренева, А. Ф. Ноздрачева, А. В. Кудашкина, Ю. Н. Слепченко, А. П. Шергина, Ю. А. Тихомирова и др.¹

А. В. Малько, характеризуя правовые средства, говорит о том, что они выражают все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; правовые средства отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу; правовые средства являются составными частями механизма правового регулирования; правовые средства приводят к юридическим последствиям; соблюдение правовых средств обеспечиваются государством².

Обратим внимание, как закрепляются административно-правовые средства в действующем законодательстве. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ содержит в себе целый комплекс административно-правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной гражданской службы. В частности, к данным средствам относятся: запреты, связанные с режимом государственной гражданской службы (ст. 17), механизм урегулирования конфликта интересов на гражданской службе (ст. 19), должностной регламент (ст. 47), способ замещения должности государственной гражданской службы (ст. 22), испытание при поступлении на

¹ См.: Петражицкий Л. И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. Спб., 1908. С. 4; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 639; Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Государственная служба. Ярославль, 1874; Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 14; Коренев А. П. Административное право России. М., 2000. С. 44; Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М., 1981; Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. М., 2004. С. 102; Ведяхин В. М. Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 50; Слепченко Ю. Н. Запреты в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002; Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации. М., 2003. С. 439; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 129; Градовский А. Д. Начала русского права. Спб., 1881. Т. II. С. 106; Коркунов Н. М. Русское государственное право Введение и общая часть. Спб., 1901. Т. 1; Тихомиров Ю. А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 3.

² Малько А.В. Указ раб. С. 66.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 2063.

гражданскую службу (ст. 27), предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 20), квалификационный экзамен (ст. 49), аттестация гражданских служащих (ст. 48), оплата труда гражданского служащего (ст. 50), государственные гарантии гражданских служащих (ст. 52), поощрения и награждения за гражданскую службу (ст. 55), отстранение от занимаемой должности гражданской службы (ст. 32), служебная дисциплина на гражданской службе (ст. 56)¹ и др.

Анализируя административно-правовые средства с методологической точки зрения, В. В. Игнатенко, говорит о том, что правовые средства имеют свою цель и основания применения. Правовые средства применяются при определенных условиях; правовые средства применяются уполномоченными субъектами, правовые средства имеют свой объект, правовые средства имеют временные параметры и процессуальную форму².

Следует сказать, что эффективность реализации административно-правовых средств в сфере государственного управления, а также формирования административно-правового механизма их реализации зависит от четкого нормативного закрепления.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОКТРИНАЛЬНОГО ПОДХОДА К РЕАЛИЗАЦИИ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

О. В. Зиборов³

Одним из важных направлений исследования административно-правового режима военного положения является определение его места и роли с учетом особенностей современной международной ситуации, в том числе с использованием сравнительно-правового метода. Современные документы стратегического планирования Российской Федерации, касающиеся вопросов обороны и безопасности, да-

¹ См.: Куракин А. В., Савостин А. А. Процедуры, обусловленные прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации // Право и политика. – 2004. – № 8. – С. 27.

² См.: Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях (теоретические и прикладные проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 163.

³ Заместитель начальника МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент. © Зиборов О. В., 2017.

ют четкую характеристику особенностей межгосударственного взаимодействия на современном этапе, с определением миротворческой позиции нашего государства и претензионной, агрессивной политики ряда наших геополитических противников. Несмотря на предпринимаемые недружелюбные меры по отношению к нам, Российская Федерация никогда никому не угрожала и все спорные вопросы предлагала решать за столом переговоров с использованием всего арсенала правовых средств. Однако все чаще становятся слышны геополитические претензии со стороны ряда других государств, вплоть до их открытого вмешательства во внутренние дела независимых государств. Учитывая, что при этом активно наращиваются и совершенствуются военные арсеналы данных государств, мы должны быть в состоянии постоянной готовности использовать правовые средства военного положения для обеспечения надежной, гарантированной защиты суверенитета, территориальной целостности и национальных интересов России.

Подтверждением мысли о том, что Российская Федерация придерживается мирного пути развития, является тот факт, что практически все стратегические документы в области обеспечения национальной безопасности являются публичными, находятся в открытом доступе и с ними можно легко ознакомиться. Речь идет и о Федеральном законе «О безопасности»¹, и о Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², и о Военной доктрине Российской Федерации³.

Рассматривая содержание документов стратегического планирования в области национальной безопасности применительно к построению административно-правовой концепции военного положения, на наш взгляд, следует признать, что эти документы сами по себе носят методологический характер. Это объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, все стратегические документы в области военной безопасности имеют четкую методологическую структуру. Во-вторых, они направлены на консолидацию всего государственного механизма и институтов гражданского общества на создание благоприят-

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Российская газета. – 2010. – 29 дек.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. II, ст. 212.

³ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. – 2014. – 30 дек.

ных условий по достижению тех целей и задач в области национальной безопасности, которые с учетом имеющихся в современном мире вызовов и угроз признаются наиболее актуальными. В-третьих, помимо изложенного выше, данные документы дополняют административно-правовую науку целым рядом имеющих принципиальное значение терминов: «национальная безопасность», «угроза национальной безопасности», «стратегическое планирование», «военная безопасность», «военная опасность», «мобилизационная готовность Российской Федерации» и многие другие. В-четвертых, несмотря на то, что сегодня признается и официально закрепляется целый комплекс внешних и внутренних военных угроз безопасности Российской Федерации (причем перечень данных угроз основывается на глубоком анализе опыта зарубежных государств, оказавшихся одной из сторон развязанных военных конфликтов), значительное место в доктринальных документах отводится именно определению круга задач по сдерживанию и недопущению военных конфликтов, в том числе с использованием комплекса политических, дипломатических и иных невоенных средств. Вместе с тем, методы создания военной напряженности в отдельных государствах в последние годы наглядно демонстрируют постепенный отход от ведения военных действий в прямом смысле этого слова. Все чаще используется комплекс мер, связанных с использованием на начальном этапе конфликта средств невоенного характера, в частности совокупности политических, экономических, информационных и иных мер, которые реализуются с широким использованием протестного потенциала населения, а также финансируемых и управляемых извне политических сил и общественных движений. Не случайно в качестве одной из приоритетных задач недопущения военных конфликтов Военная доктрина Российской Федерации обозначает необходимость объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации, разработке и реализации мер, направленных на повышение эффективности военно-патриотического воспитания граждан Российской Федерации и их подготовки к военной службе.

Немаловажное значение для понимания сущности военного положения имеет анализ существующего общественного мнения относительно данного административно-правового режима и сопровождающих его административно-правовых мер. Несмотря на явный императивный характер подобных доктринальных документов, их общенациональный характер и значение наглядно демонстрируют, что толь-

ко усилиями одних государственных органов не будет достигнута цель обеспечения национальной безопасности, необходима поддержка и одобрение всего комплекса мер, предпринимаемых со стороны государства, общественностью, каждым гражданином Российской Федерации. Забегая вперед, следует отметить, что зачастую противники использования чрезвычайных административно-правовых режимов оказываются прямо или косвенно заинтересованы именно в наступлении негативных последствий неиспользования чрезвычайного или военного положения. Достаточно вспомнить события 2014 г. в Украине, когда противники действующего на тот момент Президента Украины В. Януковича высказывали категорическое отрицание возможности использования даже минимального количества чрезвычайных мер, и к каким трагическим последствиям это привело, во-первых, и, во-вторых, какие позитивные последствия такое бездействие имело для противников чрезвычайного положения. Например, А. Яценюк в результате государственного переворота был назначен руководителем Кабинета Министров Украины. Причем, что интересно, одним из первых шагов данного руководителя стала разработка законопроекта о введении чрезвычайного положения в энергетическом комплексе.

Представляет интерес и анализ общественного мнения относительно чрезвычайного законодательства более далекой исторической перспективы, когда, например, на рубеже XIX–XX вв. в Государственной Думе происходило активное обсуждение законопроекта «Об исключительном положении». Среди противников данного законопроекта была популярна фраза о том, что, если рассматриваемый законопроект станет законом, Россию ждут новые испытания, перед которыми «побледнеют испытания, пережитые ею ранее». Законотворчество в области чрезвычайного законодательства даже сравнивалось с работой «искусного врача», который лечит болезнь усугублением политического гнета – путем «убийственной дозы» бесправия и произвола.

Подобное негативное отношение к имеющимся в арсенале государства чрезвычайным средствам обеспечения безопасности самого государства, а соответственно и граждан данного государства, встречается повсеместно, в том числе в современных условиях. Нами предпринимались попытки определить значение чрезвычайного законодательства, в том числе военного положения, в условиях, когда требуются срочные меры для устранения возникшей опасности,

включая военную опасность¹. Не вызывает сомнения тот факт, что только благодаря предусмотренным и примененным правовым нормам, включающим право объявления военного положения, государство создало правовой режим противодействия военной агрессии фашистской Германии в период Великой Отечественной войны, да и в более ранние исторические периоды, несмотря на то, что сверхсложные условия начального периода войны, возможно, объяснили бы отсутствие соответствующего правового акта.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*В. Г. Татарян²,
Э. Э. Молдоев³,
С. Ж. Шалтакбаев⁴*

Приоритеты национальной безопасности различных стран ближнего и дальнего зарубежья имеют форму идей и концепций, стратегий, связанных с бесчисленными разрозненными инициативами или достаточно устойчивой деятельностью. В каждой из этих концепций

¹ См.: Зиборов О. В. Применение военного и чрезвычайного положения: от теоретизирования к практическому анализу // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4 (59). – С. 42–44; Он же. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? // Общество и право. – 2014. – № 2 (48). – С. 272–276.

² Доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, отличник высшего образования Кыргызской Республики, почетный работник МЧС Кыргызской Республики, почетный сотрудник финансовой полиции Кыргызской Республики, полковник в отставке, Институт права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. © Татарян В. Г., 2017.

³ Профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, доктор юридических наук, доцент, отличник высшего образования Кыргызской Республики (Кыргызская Республика, г. Бишкек). © Молдоев Э. Э., 2017.

⁴ Заведующий кафедрой юриспруденции Алматинского НОУ ВПО «Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов», кандидат юридических наук, доцент, отличник советской милиции, © Шалтакбаев С. Ж., 2017.

есть свои основные положения, которые можно использовать при разработке системных документов по обеспечению национальной безопасности. Вместе с тем, анализ соответствующих правовых материалов даже в государствах – участниках Евразийского Экономического Союза, связанных с национальной безопасностью, показывает, что в них подчас выявляются не только однообразные, но и существенные различия.

В данной научной публикации мы предпримем попытку кратко проанализировать на примере Кыргызской Республики действовавшие начиная еще с 2001 г. и до настоящего времени три самостоятельные Концепции обеспечения национальной безопасности.

Первая Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики была принята Указом Президента Кыргызской Республики А. Акаева от 13 июля 2001 г. Она явилась первым политическим документом, определяющим перспективы развития кыргызстанской системы национальной безопасности. Кратко остановимся на ее структуре. Структурно она состояла из четырех разделов: Раздел I. Кыргызстан в современном мире; Раздел II. Национальные интересы Кыргызской Республики; Раздел III. Угрозы национальной безопасности Кыргызской Республики; Раздел IV. Обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики.

Последний раздел, который нас интересует, подразделялся на три части: а) основные направления обеспечения национальной безопасности; б) система обеспечения национальной безопасности; в) механизм обеспечения национальной безопасности. В преамбуле Концепции было отмечено: «Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики – официально принятая система взглядов на обеспечение безопасной жизнедеятельности личности, общества и государства». В ней впервые были конкретизированы концептуальные основы национальной стратегии применительно к задаче предупреждения опасных для ее развития состояний политической, социальной, экономической систем, создающих реальную угрозу национальной безопасности.

В этом документе впервые было дано официальное определение национальной безопасности Кыргызской Республики, представляющее собой «создание и обеспечение условий для жизнедеятельности личности, общества и государства и их защита от воздействия внешних и внутренних угроз». В этих условиях основными задачами Концепции национальной безопасности должны были являться определе-

ние круга реальных угроз Кыргызской Республике, формирование эффективно работающего механизма управления процессами обеспечения национальной безопасности Республики, четкое определение приоритетов и стратегических целей Кыргызстана в сфере обеспечения национальной безопасности на перспективу 10–15 лет.

Однако актуализация задачи защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, национальных ценностей и образа жизни от внешних и внутренних угроз как основы существования и развития Кыргызской Республики в ближайшей перспективе все же потребовала дальнейшего формирования и развития данной Концепции.

В связи с этим на основании решения Совета безопасности Кыргызской Республики от 18 февраля 2009 г. № 1395 Указом Президента Кыргызской Республики К. Бакиева от 20 февраля 2009 г. была утверждена новая, вторая Концепция национальной безопасности, которая определила Концепцию как официально принятую систему взглядов и идей по обеспечению безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности на длительный период. Национальная безопасность определялась как «гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз».

Концепция сформулировала важнейшие направления государственной политики Кыргызстана в различных сферах обеспечения безопасности. Структурно она также состояла из преамбулы и четырех разделов: «Кыргызстан в современном мире», «Национальные интересы Кыргызской Республики», «Угрозы национальной безопасности» и «Обеспечение национальной безопасности».

В первом разделе Концепции подчеркивалось, что при формировании нового миропорядка, основанного на механизмах коллективного решения ключевых проблем и верховенстве права, Кыргызстан стремится к «демонополизации» внешнеполитических приоритетов, диверсификации связей с партнерами, «равноудаленности или равноприближенности к глобальным политическим странам-лидерам». Второй раздел Концепции был посвящен определению национальных интересов. Под национальными интересами в Концепции образца 2009 г. была определена «совокупность потребностей, удовлетворение которых прочно обеспечивает существование и прогрессивное развитие личности, общества и государства». При этом утверждалось,

что Концепция национальной безопасности Кыргызстана представляет собой совокупность взаимосвязанных взглядов и идей по защите национальных интересов.

Однако не является секретом то, что отдельные идеи или положения любой даже «самой продвинутой» Концепции со временем могут потерять свою актуальность, ввиду изменения внутренней и внешней обстановки. Однако это не касается национальных интересов. Национальные интересы, которые не изменены в течение исторически длительного периода времени, являются основой выработки новой Концепции, на основе которой необходима разработка краткосрочной национальной программы их защиты и продвижения как за пределами страны, так и внутри общества на определенный период. Речь идет о Стратегии национальной безопасности – конкретной программе действий по преодолению внешних и внутренних угроз.

В третьем разделе Концепции были определены основные угрозы безопасности Кыргызстана: внутренние и внешние. К внешним угрозам были отнесены: расширение масштабов международного терроризма и религиозного экстремизма; обострение водно-энергетических проблем в регионе на фоне топливно-энергетической зависимости Кыргызстана; деятельность международной наркомафии в Центрально-Азиатском регионе; незавершенность международно-правового оформления государственной границы.

К внутренним угрозам были отнесены: напряженная демографическая ситуация и недостаточный контроль над внутренней и внешней миграцией; состояние развития экономики; наркомания и преступность; рост радикальных религиозных течений и межконфессиональных противоречий; коррупция и теневая экономика; экологические проблемы, недостаточная эффективность существующей системы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и др.

В четвертом, завершающем разделе Концепции 2001 г. были определены цели, основные направления, система и механизм обеспечения национальной безопасности Республики.

Вместе с тем, проведенный нами подробный анализ содержания Концепции 2001 г. позволил выделить ряд недостатков этого программного документа. Во-первых, несмотря на то, что концепция устанавливает прерогативу интересов личности, а потом общества и государства, весь текст был выстроен таким образом, что основной акцент делался именно на безопасность государства как субъекта меж-

дународных отношений, о безопасности личности речь идет как о чем-то второстепенном.

Кроме того, к сожалению, текст Концепции безопасности не был снабжен инструментарием. В нем отсутствовали определения таких ключевых понятий, как «концепция», «доктрина», «национальные интересы», «основные угрозы национальной безопасности», «опасность», «риск», «вызов» и т. д., т. е. тех основных понятий, на которых должен строиться сам текст документа, не говоря уже о том, что не была выстроена и субординация этих понятий и терминов.

Следующая, уже третья Концепция, по нашему мнению, должна была соединить в себе качества и свойства как Концепции, так и Стратегии действий, чего не было в Концепции 2001 г. Так, например, в новой Концепции национальной безопасности должна была быть сформулирована долговременная Стратегия отношения государства к проблемам миграции населения. Как известно, миграцией необходимо управлять, так как она может принести как позитивные, так и негативные последствия для Кыргызской Республики, подтверждая тем самым свою всеобщность и универсальность.

По нашему мнению, данная Концепция должна была содержать следующие четыре основы национальной безопасности, разрушение которых грозит гибелью государства и народа, в нем живущего. Первая основа – это территория государства. Территория является, во-первых, историческим наследием каждого народа и, во-вторых, главным его богатством. Этому же принципу придерживаются все «уважающие себя» государства. Отстаивать свою национальную территорию как главный принцип суверенности и независимости государства – это дело святое.

Вторая основа национальной безопасности – это население государства. Какие бы ни были территории, они значимы только тогда, когда населены, освоены, потому что рейтинг каждого государства измеряется более всего категорией населения, параметры которой определяются способностью народа генерировать мировой прогресс – экономический и научно-технический.

Третья основа национальной безопасности – это материально-техническое богатство государства. Оно начинается с природных богатств и включает все достижения человеческого разума, все, что создано руками: заводы, фабрики, дороги, университеты, науку и т. д.

Четвертая, несущая национальную безопасность – это образ жизни народа, его самобытность, цивилизация. Каждый народ живет в своей

цивилизации, он обладает своим набором духовных ценностей, спецификой формирования человека. Разрушение этой особенности является признаком разрушения национальной безопасности.

Для решения этих задач, по нашему мнению, необходимо было разработать три уровня документов, которые в целом должны составлять систему: собственно Концепцию национальной безопасности как долгосрочный документ, Стратегию национальной безопасности на ближайшие 10–15 лет, которую можно обозначить как Доктрину, а также Политику национальной безопасности.

Для решения вышеперечисленных целей, задач, проблем Президент страны А. Атамбаев 9 июня 2012 г. издал Указ № 120 «О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики», в котором в соответствии с решением Совета обороны Кыргызской Республики от 1 июня 2012 г. в целях предупреждения, пресечения и нейтрализации угроз и обеспечения на должном уровне национальной безопасности Кыргызской Республики, а также укрепления и развития международного сотрудничества в этой сфере утвердил выше-названную Концепцию и дал указания министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам до 1 сентября 2012 г., а местным государственным администрациям областей, мэриям городов Бишкек и Ош до 1 октября 2012 г. на основе Концепции национальной безопасности разработать отраслевые и региональные программы обеспечения безопасности; определить пороговые значения индикаторов безопасности в соответствующих сферах.

Одновременно Президент А. Атамбаев признал утратившими силу два ранее принятых предыдущими президентами Кыргызстан указа, а именно: Указ Президента Кыргызской Республики от 13 июля 2001 г. № 221 «О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики» и Указ Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2009 г. № 115 «О Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики».

Структурно третья Концепция состоит традиционно из преамбулы и пяти разделов: 1. Проблемы мирового развития и международное положение Кыргызстана; 2. Национальные интересы Кыргызстана в современных условиях; 3. Внешние и внутренние угрозы национальной безопасности Кыргызской Республики; 4. Система обеспечения безопасности личности, общества и государства; 5. Мониторинг и контроль состояния национальной безопасности, антикризисное реагирование. Объем Концепции составляет около 60 страниц.

В преамбуле даны понятия национальной безопасности, ее концепции и содержание правовой основы. Национальная безопасность – это гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики – официально принятая система взглядов, идей и принципов по защите личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз безопасности во всех сферах жизнедеятельности на длительный период. Правовую основу Концепции национальной безопасности составляют Конституция Кыргызской Республики, Законы Кыргызской Республики «О национальной безопасности Кыргызской Республики» и «О Совете обороны Кыргызской Республики», другие законы и нормативные правовые акты Кыргызской Республики, а также вступившие в силу в установленном законом порядке международные договоры в сфере обеспечения национальной безопасности, участницей которых является Кыргызская Республика.

В связи с невозможностью в данной публикации подробно остановить внимание заинтересованного читателя на содержании всех вышеназванных пяти разделов Концепции 2012 г., мы рассмотрим лишь проблемы, связанные с преступностью, наркоманией, алкоголизмом и безработицей. Национальные интересы Кыргызской Республики в сфере борьбы с преступностью и коррупцией требуют консолидации усилий общества и государства, резкого ограничения экономической и социально-политической основы этих противоправных явлений, выработки комплексной системы мер правового, специального и иного характера для эффективного пресечения преступлений и правонарушений для обеспечения защиты личности, общества и государства от преступных посягательств и создания системы контроля за уровнем преступности.

Усилия общества и государства должны быть направлены на формирование системы мер действенной профилактики и на воспитание законопослушных граждан. Борьба с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и бандитизмом должна быть ориентирована на предупреждение и пресечение противоправных действий, неотвратимость ответственности за любое преступление и на защиту права каждого человека на личную безопасность вне зависимости от национальности, гражданства, вероисповедания, взглядов и убеждений. Она может быть эффективной только в случае осуществления ее на

прочной законодательной основе, соответствующей реальным характеристикам, целям и задачам современной уголовной политики.

Правовое регулирование в сфере борьбы с преступностью должно включать комплекс взаимодополняющих и иных нормативных правовых актов, отдельных норм, относящихся к уголовному, уголовно-процессуальному, уголовно-исполнительному, административному и другим отраслям национального права.

Главной опасностью на сегодняшний день является сращивание криминала с отдельными представителями власти и управления. В настоящее время объявленная преступности война затронула лишь отдельных представителей ОПГ, однако не пресекла корни этого антиобщественного явления. Она продолжает оказывать свое влияние на все сферы жизнедеятельности общества и даже проникла в систему школьного образования, где понятия и стереотипы криминального поведения становятся нормой для все большего количества учащихся. За последний год подростковая преступность выросла на 12,4 %, что еще раз подтверждает сложность существующей проблемы школьного рэкета и подростковой преступности в целом.

Анализ преступности среди несовершеннолетних свидетельствует о том, что на уровень криминализации подростковой среды влияет множество факторов, в том числе пробелы законодательного регулирования, несовершенство правоприменительной практики, социально-экономические процессы, происходящие в обществе. Питательной средой правонарушений является правовой нигилизм, недостаточная воспитательная и профилактическая работа, неблагоприятная обстановка в семье, низкая мотивация к учебе, конфликты с родителями и сверстниками, а также широкое распространение наихудших образцов массовой западной культуры, проповедующей жестокий индивидуализм, культ насилия, чуждой традициям и менталитету народа Кыргызстана.

Необходима координация действий всех органов государственной власти, структур исполнительной власти, правоохранительных органов и общественных объединений. Осуществлять профилактику таких негативных явлений в подростковой среде, как школьный рэкет, насилие и правовой нигилизм, нужно на новом, современном уровне с использованием всех возможностей системы образования и средств массовой информации, учитывая интересы и психологию несовершеннолетних.

Наряду с общеуголовной преступностью, в последние годы все большее распространение в обществе получают наркомания и алко-

голизм, которые имеют устойчивую тенденцию роста – за последние 20 лет количество наркозависимых людей в Республике выросло почти в 8 раз. По данным медиков, на наркологическом учете состоит около 11 тыс. чел., количество лиц с алкогольной зависимостью превысило 41 тыс. чел. И это только лица, состоящие на учете в наркологических диспансерах, реально же, по оценкам экспертов и международных организаций, их численность как 10 в десять раз больше. Такое количество социально деградировавших граждан представляет серьезную угрозу правопорядку и стабильности в обществе, так как ими совершается значительная часть общеуголовных преступлений, и они легко могут подпасть под воздействие различных деструктивных сил.

В условиях, когда в Республике наблюдается высокая безработица и трудоизбыточность с низкой конкурентоспособностью трудовых ресурсов, неконтролируемая иммиграция граждан Узбекистана, Таджикистана и Китая может вызвать определенную социальную напряженность и рост националистических настроений среди коренного населения. Напомним, что численность безработных в Кыргызстане по итогам статистического обследования в 2011 г. составила более 212 тыс. чел. Общее давление на рынок труда Кыргызстана за счет естественного прироста собственного трудоспособного населения и притока иностранной рабочей силы из указанных стран в ближайшее время может возрасти до 200–250 тыс. чел. Экономика Республики не способна «поглотить» такое количество новых трудовых ресурсов, что может породить жесткую конкуренцию между местным населением и иностранцами за рабочие места. Это при определенных обстоятельствах приведет к требованиям со стороны общества к правительству ограничить въезд иностранной рабочей силы в Республику.

В соответствии с установленным порядком инициаторами постановки проблем и обоснования необходимости их решения программными методами на республиканском уровне являются министерства и ведомства Кыргызской Республики, в том числе МВД КР.

В заключение отметим, что в условиях перехода к новой системе международных отношений политические и экономические разногласия можно решить путем региональной интеграции. В Центральной Азии связь между интеграцией и ее влиянием на безопасность очевидна. Она продиктована характером современных угроз безопасности, требующих объединения усилий стран региона и мира. Сегодня ни одна из стран региона не способна самостоятельно противостоять новым «невоенным» угрозам безопасности. Центрально-азиатская интеграция имеет внутренние и внешние проблемы. Страны Центральной Азии не имеют самостоятельных возможностей капиталовложения, в силу этого

они зависимы от внешних субсидий. Опасность состоит в том, что совокупность внешних и внутренних угроз национальной безопасности стран региона может привести к потере ими экономической, а затем и политической независимости. А этого допустить никак нельзя.

Кроме того, существование Концепции лишь как программного документа, не являющегося общеобязательным, не способствовало его надлежащей реализации. Для этого, на наш взгляд, необходимо оформление Концепции в виде Закона страны. Вместе с тем, концепция национальной безопасности страны должна быть практическим, работающим документом с четким определением ответственных организаций и органов за исполнение отдельных ее частей. Таким образом, сама Концепция национальной безопасности, предлагаемые ею меры, должны быть понятны всем: не только представителям государственных органов, ответственных за ее исполнение, но и рядовым гражданам страны.

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ИСТОРИЯ, РАЗВИТИЕ, СРАВНЕНИЕ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

*В. Г. Татарян¹,
В. В. Филин²*

В последние 25 лет в странах – участницах СНГ основные юридические характеристики национального административного права определяются как система нормативных правовых норм, регулирующих отношения в сфере организации и функционирования публичного управления в области действия государственных органов исполни-

¹ Профессор кафедры административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный сотрудник налоговой и финансовой полиции Российской Федерации и РК, почетный работник МЧС КР, почетный ветеран МВД Республики Казахстан, академик Евразийской академии административных наук, полковник в отставке. © Татарян В. Г., 2017.

² Доцент кафедры общеправовых и специальных дисциплин Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза, кандидат юридических наук, доцент. © Филин В. В., 2017.

тельной власти; порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур; установление гарантий судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений и действий органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами; административно-правовые режимы, обеспечивающие общественный порядок и общественную безопасность в стране; административное принуждение за противоправное управление, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также установление административной ответственности за совершение правонарушений в различных сферах и отраслях государственного управления; административно-правовой механизм обеспечения законных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в процессе привлечения их к административной ответственности и пр.¹

В целом национальное административное право и соответствующее законодательство на протяжении последних лет претерпевают глубокий процесс реформирования. Политические решения и реформа административного законодательства позволяют говорить о стремлении высших должностных лиц, политиков и законодателей разных стран к обеспечению рационального управления. Преодоление незаконного публичного администрирования обусловлено тем, что во многих странах актуализируется проблема ликвидации в системе публичного управления всего лишнего, нерационального его механизма, административного произвола, формирования транспарантной административной системы, в которой будет господствовать принцип реального доступа к информации о деятельности самой исполнительной власти².

¹ См.: Татарян В. Г. Административное право Республики Казахстан : учебное пособие. Караганда : Карагандинская высшая школа МВД РК, 1994. 319 с.; Татарян В. Г. Административное право Республики Казахстан. Административно-правовое регулирование в социально-политической сфере управления. Алматы : Изд-во ГУК и УУЗ Государственного следственного комитета Республики Казахстан. 1996. 278 с.; Татарян В. Г. Казахстанское административное право: в 3 ч. Сущность и основные институты административного права. Алматы : ГУКУЗ МВД Казахстана, 1997. Ч. 1. 326 с.; Актуальные проблемы казахстанского права. Караганда : Карагандинский институт МВД РК, 1999. 196 с.; и др.

² См.: Административное право : учебный курс / под ред. Р. А. Подопригора. Алматы, 2010.

Сегодня в административной науке исследуются и разрабатываются новые концептуальные положения развития и совершенствования административных институтов. Имея особую значимость, отдельные институты административного и административно-деликтного права в Республике Казахстан, а также в Российской Федерации, Республике Беларусь в последние годы получили стремительное развитие.

Установленные ограничения объема данной публикации, к сожалению, не дают возможности подробнее остановить внимание на значительном количестве правовых новелл, появившихся в последние годы в странах СНГ. Так, например, в Казахстане первые приоритеты в становлении и развитии национального административного права и законодательства были заложены в «Послании Президента страны народу Казахстана» еще в 1997 г. В то время самыми важными задачами было создание эффективной, современной системы государственной службы и структуры управления, оптимальной для рыночной экономики, а также формирование и деятельность Правительства Республики Казахстан, центральных органов исполнительной и судебной власти, способных выявлять приоритетные цели и эффективно решать поставленные Президентом страны основные задачи, строительство независимого государства и его новых государственных органов, стоящих на страже как национальных интересов и безопасности в целом, так и каждого гражданина страны в частности¹.

Следующим важным этапом в развитии административно-правовой отрасли страны стала необходимость правового обеспечения административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. С этой целью, в 2009 г. Концепцией правовой политики были сформулированы основные направления развития национального административного права до 2020 г. Вот некоторые из них: обеспечение рационального и четкого распределения компетенции между государственными органами; предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе контрольно-надзорных функций; регламентация условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной

¹ См.: Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // Послание Президента страны народу Казахстана 1997 г. URL: <http://adilet.zan.kz/U090>.

ветви власти; обеспечение и организацию взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями; обновление национального законодательства об административных правонарушениях и административно-процессуального права, максимально направленного на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами, четкой законодательной регламентации порядка разрешения конкретных дел об административных правонарушениях и др.¹

Промежуточные итоги кропотливой работы по модернизации вышеуказанных институтов казахстанского национального административного права и законодательства в конце 2012 г. были подведены и преобразованы в следующие шаги правового реформирования по укреплению государственности и развития казахстанской демократии в «Стратегии «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Данной Стратегией было обозначено семь дальнейших направлений работы по совершенствованию системы государственного планирования и прогнозирования, децентрализации управления, формирования нового профессионального государственного аппарата, системы его взаимодействия с бизнес-сообществом и др.² Через 3 года, в мае 2015 г. эти направления были включены в конструктивные мероприятия Программы Президента Республики Казахстан «План нации – 100 конкретных шагов»³.

В настоящее время система административного права РК основывается на административном законодательстве, регулирующем отношения в области государственного управления различных органов государства и сфере принятия административных решений и других административных действий в отношении всех субъектов государственно-управленческих отношений. При этом особо надо отметить, что его важной и неотъемлемой частью остается и, более того, значительно активнее выделяется институт административной ответственности, являющийся сегодня одним из основных элементов механизма

¹ См.: Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2010–2020 гг., утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>.

² См.: Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/09000342>.

³ См.: План нации – 100 конкретных шагов // Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/0211>.

гарантий соблюдения законных прав и свобод человека и гражданина, а также юридических лиц. Далее мы кратко остановимся на освещении этапов развития этого института. Кстати, о них в странах СНГ до настоящего времени, к сожалению, мало кто просвещен. С 1996 г. в Казахстане в процессе кардинальной правовой реформы одновременно были разработаны и в 1997 г. приняты несколько концептуально новых кодифицированных актов, отвечающих новым реалиям того времени. Речь идет о новых на то время Уголовном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе, Гражданском кодексе РК и др. Острейшей нерешенной проблемой на тот период остался вопрос о подготовке нового Кодекса Республики Казахстан об административной ответственности или, как мы уже в те годы предлагали именовать его, «Административно-деликтный кодекс».

Кстати, здесь надо отметить, что этот позитивный казахстанский законодательный опыт еще раз блестяще был реализован в стране спустя 17 лет, когда по указанию Президента страны Н. А. Назарбаева были одновременно разработаны и в июле 2014 г. приняты концептуально новые УК, УПК, УИК и, что важно для нас – новый Кодекс об административных правонарушениях, который на момент его принятия состоял из 919 статей и 53 глав. Кстати, первый КоАП РК, который был принят в независимой стране еще в январе 2001 г., на момент его введения в действие состоял лишь из 733 статей, входивших в 44 главы. Как видим, административно-деликтное законодательство современного Казахстана развивается весьма активно. Жаль, что этот позитивный законотворческий опыт не перенимают депутаты ГД СФ РФ. Хотя, работая в качестве эксперта в нем, один из авторов настоящей публикации уже не один год пытается довести до депутатов ГД положительный опыт, накопленный за последние годы в странах СНГ, Таможенного Союза, Евразийского Экономического Союза.

Напомним, что еще к 1999 г. ведущими административистами молодой науки казахстанского административного права были предложены несколько альтернативных проектов кодифицированных нормативных актов об административной ответственности, среди которых принципиально отличались проекты административно-деликтного и административно-деликтного процессуального кодексов, впервые разделяющие нормы материального и процессуального характера. Уже тогда в них предлагалось отдельной главой определить общие принципы законодательства об административной ответственно-

сти, установить нормы об административной ответственности юридического лица, выделить особенности отдельных субъектов административной ответственности, ввести новые административные наказания, меры обеспечения административно-деликтного процесса (а не устаревшего термина «административное производство по делам...») и некоторые другие правовые новеллы.

Напомним, что разработанный нами проект Административно-деликтного процессуального кодекса впервые делил и четко регламентировал четыре стадии процесса, определял содержание, виды и порядок процессуальных действий, принятия по ним процессуальных решений органом судебной и исполнительной власти (должностным лицом), осуществляющим данный вид процесса от начала (т. е. выявления административного правонарушения, проступка, деликта) до завершения процесса (т. е. исполнения назначенного административного наказания, а не «взыскания»). Ибо как можно, например, с правонарушителя взыскать административный арест?¹ Далее отметим, что далеко не все предложения ученых-административистов страны были «услышаны» и реализованы казахстанскими парламентариями.

Вместе с тем, в январе 2001 г. с учетом отдельных положений вышеуказанных проектов все же был принят первый Кодекс об административных правонарушениях независимого Казахстана. Необходимо отметить, что в связи с введением ряда новых институтов Кодекса (задач и принципов, обстоятельств, исключающих административную ответственность, новых видов взысканий, новых субъектов административной ответственности, института пересмотра и реаби-

¹ См.: Татарян В. Г. Административно-деликтное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств: проблемы теории и законодательного регулирования : монография. Астана : Научно-методический совет Министерства юстиции Республики Казахстан, КВШ Комитета национальной безопасности РК, 2000. 430 с.; Татарян В. Г. Законодательство государств – участников СНГ об административной ответственности: сравнительно-правовое исследование : монография: в 2 т. Астана : Академия финансовой полиции Республики Казахстан, 2005. Т. 1. 550 с.; Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовое исследование : монография. 2-е изд., измен. и доп. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2007. 408 с.; Филин В. В., Беккожина А. А. Развитие законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях : матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора Р. Б. Кульжакаевой / под общ. ред. Д. Т. Кенжетоева. Караганда : КА МВД РК им. Б. Бейсенова, 2016. 357 с.

литации, иммунитета от административной ответственности, ряда новшеств процессуального характера) на практике стало возникать множество правоприменительных проблем. Именно поэтому его принципиально новое и демократичное содержание восприняли в постсоветской административной науке по-разному, в том числе частично негативно.

Несмотря на то, что разделение законодательства об административных правонарушениях на отдельные материальные и процессуальные положения законодателем одобрены не были, дальнейшие исследования в науке в этом направлении не были остановлены. Работа над соответствующими проектами кодексов продолжилась в рамках долгосрочного приоритета «Послания Президента Республики Казахстан – 2030. Становление системы административной юстиции было закончено в контексте «Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 г.» Тогда Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2009 г. № 1474 были утверждены два новых официальных проекта: Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и Административно-процессуальный кодекс. Принципиальным новшеством проекта Административно-процессуального кодекса являлось введение механизма административной юстиции (с институтами отдельных административных исковых производств по защите прав и свобод человека и гражданина) и др. Подготовленные проекты весьма обострили научные дискуссии, привлекли внимание и некоторых ученых – правоведов и политологов стран Западной Европы. Открытая Президентом Казахстана весной 2010 г. в резиденции «Акорда» 3-дневная международная конференция была посвящена в основном именно этим проектам кодексов. Горячая полемика между членами конференции показала тогда всю гамму критических взглядов и отрицательных позиций некоторых представителей современной мировой науки административного права, тем самым определив дальнейшую судьбу этих проектов. По итогам конференции за основу было принято мнение некоторых иностранных представителей из ЕС о якобы несоответствии норм проектов вышеназванных кодексов как национальному законодательству, так и отдельным международно-правовым стандартам. И, как следствие, была начата работа над подготовкой следующей редакции проекта КоАП РК, в котором, вернувшись к середине 1980-х годов, вновь решили объединить в одном Кодексе материальные и процессуальные нормы. Напомним, что в настоящее время уже две страны СНГ:

Республика Беларусь (с декабря 2006 г.) и Республика Таджикистан (с июля 2013 г.) имеют по два самостоятельных административно-деликтных кодекса. Видимо, законодатели этих стран так и не поддались, в отличие от Казахстана, на «заумные» размышления, выводы и предложения западноевропейских юристов и политиков.

В основу реализации нового казахстанского проекта КоАП легли положения Послания Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050» новый политический курс состоявшегося государства», а также Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010–2020 гг. Работа по подготовке нового проекта была направлена на кардинальное реформирование законодательства об административных правонарушениях, четкое определение административно-правовых составов, а также административно-юрисдикционных полномочий органов судебной и исполнительной власти.

Разграничение материальных и процессуальных норм в отдельных кодифицированных нормативных актах так и не было поддержано. Итоги этой работы подведены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 октября 2013 г. № 1155 «О Проекте Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (новая редакция)». В ходе совершенствования этого проекта его содержание неоднократно весьма основательно изменялось и дополнялось, вплоть до его официального принятия 5 июля 2014 г. и вступления в действие с 1 января 2015 г.

В заключение еще раз следует отметить, что в настоящее время и в Казахстане, и в России остаются не в полной мере реализованными предложения о реформировании действующего национального административно-деликтного законодательства. И это в первую очередь касается решения кардинального вопроса о необходимости отдельной кодификации национального административно-деликтного законодательства.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ БРОДЯЖНИЧЕСТВУ И ПОПРОШАЙНИЧЕСТВУ

*М. А. Бучакова¹,
О. А. Дизер²*

Бродяжничество и попрошайничество являются разновидностями негативного социального поведения, представляющего реальную угрозу современному российскому обществу. Актуальность исследуемой проблематики обусловлена тем, что общая численность лиц, подпадающих под данную категорию, составляет порядка 4,5 млн чел., или 2,8 % населения Российской Федерации³. Последствиями действий лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, зачастую являются совершаемые ими преступления и административные правонарушения, одновременно они могут становиться жертвами противоправного поведения. Кроме того, сопутствующим признаком лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, является несоблюдение санитарно-гигиенических правил и, как следствие, возможное распространение эпидемических заболеваний.

Анализ понятийного аппарата данных социальных явлений свидетельствует о том, что под бродяжничеством понимается систематическое перемещение лица в течение длительного времени из одной местности в другую либо в пределах одной местности (например, города) без постоянного места жительства с существованием на нетрудовые доходы. Попрошайничеством является систематическое выпрашивание у посторонних лиц (под различными предлогами и без них) денег, продуктов питания, одежды, других материальных ценностей⁴. Обычно эти антисоциальные проявления сопутствуют друг другу. Бродяжничество для многих людей ассоциируется не столько собственноручно с отсутствием жилья у конкретного человека, сколько с особенностями проживания такого лица, обуславливающими его соци-

¹ Начальник кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент. © Бучакова М. А., 2017.

² Докторант Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Дизер О. А., 2017.

³ Андреева С. Ю. Предупреждение преступлений, совершаемых лицами без определенного места жительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

⁴ Социальные отклонения. М., 1989. С. 259.

альное положение. Общество относится к этим лицам с нетерпимостью, неуважением и, наконец, с явным опасением, так как лица, ведущие подобный образ жизни, обычно пренебрегают правилами личной гигиены, не обращаются за медицинской помощью и становятся разносчиками инфекций. Так, ежегодно в Российской Федерации регистрируется до 300 тыс. случаев педикулеза. В г. Москве в общей структуре ежегодно регистрируемых случаев педикулеза лица «бомж» составляют 98 %. Ежегодно в Российской Федерации подвергаются осмотру свыше 500 тыс. лиц «бомж», при этом выявляется около 200 тыс. пораженных различными видами педикулеза (головным и платяным)¹.

Общество рассматривает указанных лиц как неполноценных и морально разложившихся. Вследствие такого подхода оно абстрагируется от бездомных, полагая, что реабилитационные меры неэффективны. В этой связи, согласно результатам проведенного исследования, большая часть опрошенных граждан считает репрессивный метод противодействия бродяжничеству и попрошайничеству наиболее целесообразным и эффективным. По их мнению, именно органы МВД России должны быть ведущими в разрешении проблем таких людей. Однако подобное отношение к проблеме бродяжничества и попрошайничества является заблуждением, результатом которого является увеличение численности лиц, ведущих данную антисоциальную деятельность, при игнорировании со стороны общества угроз, связанных с этим социальным злом, требующим комплексного решения. Между тем лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, являются частью нашего социума и в отношении них необходимы меры реабилитационного характера в виде социальной и медицинской поддержки. Одновременно в целях охраны здоровья населения необходимы целенаправленные комплексы мероприятий профилактического, противоэпидемического характера. Должна быть выстроена государственная система профилактики и предупреждения бродяжничества и попрошайничества, включающая скоординированную деятельность государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений и населения в целом².

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Бучакова М. А., Дизер О. А. О координации деятельности органов публичной власти в области противодействия бродяжничеству и попрошайничеству // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. СПб., 2017. С. 42.

В настоящее время учреждениями, реализующими государственную политику в сфере социального обслуживания лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, являются организации социального обслуживания, находящиеся в ведении Минтруда России. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ социальное обслуживание предоставляется при наличии таких обстоятельств, как наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами; наличие насилия в семье; отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста 23 лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; отсутствие работы и средств к существованию.

Результаты работы организаций социального обслуживания свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства в части комплексного регулирования вопросов предупреждения бродяжничества и попрошайничества и создания системы органов, реализующих государственную политику в рассматриваемой области,

Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» на органы внутренних дел возлагались задачи по выявлению лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, задержанию и доставлению их в центры социальной реабилитации, установлению личности задержанных, а также обеспечению общественного порядка и охране указанных учреждений. Однако в соответствии с действующим законодательством полномочия полиции в сфере противодействия бродяжничеству и попрошайничеству не предусмотрены и данная проблема отнесена к разряду социальной и медицинской².

Удаление полиции из сферы предупреждения бродяжничества и попрошайничества не способствует оздоровлению ситуации в рассматриваемой области. Следует отметить, что на сегодняшний день определенными полномочиями по противодействию бродяжничеству и попрошайничеству наделяются патрульно-постовая служба полиции, служба участковых уполномоченных полиции, подразделения по

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 52, ч. I, ст. 7007.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 6, ст. 412.

делам несовершеннолетних. В вопросах предупреждения и пресечения бродяжничества и попрошайничества данные подразделения и службы руководствуются приказами МВД России, определяющими порядок их деятельности и полномочия. Так, деятельность участковых уполномоченных полиции регламентирована приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»¹. В соответствии с данным приказом участковые уполномоченные обязаны выявлять на административном участке лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, занятие проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством. Полномочия и порядок осуществления деятельности подразделений по делам несовершеннолетних утверждены приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»². В число основных обязанностей подразделений по делам несовершеннолетних включены обязанности по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие бродяжничеством и попрошайничеством.

Для эффективного противодействия таким антисоциальным явлениям, как бродяжничество и попрошайничество, необходима активная скоординированная работа органов исполнительной власти, действующих в разных сферах.

Полагаем, что должны быть юридически закреплены такие меры предупреждения и пресечения бродяжничества и попрошайничества, как задержание и доставление указанных лиц в центры социальной реабилитации; регистрация и постановка на учет лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество; их медицинское освидетельствование. Заслуживает внимания вопрос о возможности создания приемников-распределителей для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, в системе МВД России.

¹ Российская газета. – 2013. – 27 марта.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ

А. Д. Шаймуханов¹

Количественные и качественные показатели, характеризующие преступность, весьма важны в ее оценке, поскольку во взаимосвязи друг с другом эти показатели выполняют свое криминологическое назначение с позиции углубленного познания ее существенных сторон².

Особое значение приобретает такой показатель преступности, который указывает на ее последствия или иначе его обозначают как «цена» преступности, заключающийся в причинении преступлениями имущественного, физического, морального и иного вреда, нанесенного общественным отношениям, а также расходов, направленных на борьбу с криминогенными явлениями³.

Как отмечает В. Е. Квашис, чтобы выделять обоснованные и достаточные ресурсы для обеспечения общественной безопасности и защиты интересов личности, необходимо знать, как минимум, самые общие параметры, хотя бы прямых потерь от преступности⁴.

По этому поводу М. М. Бабаев замечает, что именно тяжкий вред, возникающий как следствие противоправного поведения в большинстве из его форм, был и остается в числе главных, если не самым главным из факторов, объясняющих, почему борьба с преступностью рассматривается как одна из важных социальных проблем⁵.

В этом контексте В. В. Лунеев подчеркивает, что даже, если ограничимся прямыми и непосредственными криминальными последствиями самых древних и распространенных преступлений, которые совершаются в отношении всех граждан, – убийствами, разбоями,

¹ Профессор юридического факультета Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник МВД РК. © Шаймуханов А. Д., 2017.

² См.: Малков В. Д. Криминология : учебник для вузов. М. : Юстицинформ, 2006. С. 528.

³ См.: Квашис В. Е. К проблеме цены преступности // Россия: уроки реформ. Вып. № 8. М., 2008. С. 90.

⁴ Там же.

⁵ Бабаев М. М. Социальные последствия преступности : учебное пособие. М. : Академия МВД СССР, 1982.

грабежами, и кражами, то увидим, насколько велик этот моральный, физический и материальный вред¹.

Практические меры, направленные на борьбу с преступностью, весьма разнообразны. Их реализация осуществляется в процессе применения как мер социального характера, так и многочисленных специальных мер, в числе которых уголовно-правовые, криминологические, оперативно-разыскные и др.

Для практики оперативно-разыскной деятельности представляет интерес криминологический подход к изучению преступного поведения как процесса, развивающегося в пространстве, во времени и включающего не только сами преступные действия, но и предшествующие им социальные и психологические явления².

Основы криминологии используются в практической деятельности оперативно-разыскными органами по предупреждению конкретных видов преступлений, учитывая географические, демографические, экономические и социально-психологические факторы. Большое значение для оперативно-разыскной деятельности имеет криминологический анализ преступности (ее состояние, структура, динамика для оценки оперативной обстановки) и принятие соответствующих решений, в том числе по проведению оперативно-разыскных мероприятий.

Все положения криминологии, отражая углубленные знания многочисленных явлений, порождаемых преступностью, оказывают непосредственное влияние на организацию и тактику оперативно-разыскной деятельности.

В основе оценки криминогенной ситуации и определении эффективных путей борьбы с преступностью, а также повышения результативности работы оперативно-разыскных органов должно быть знание реальной «цены» преступности, социальные последствия которой нуждаются в анализе, обобщении и должны быть учтены при внесении корректив в нормативные правовые акты, регламентирующие различные аспекты борьбы с преступностью.

В данном случае речь идет, прежде всего, о применении правовых средств, направленных на компенсацию вреда, причиненного преступлением, обеспечение возмещения ущерба в результате преступных

¹ Лунеев В. В. Социальные последствия и интегрированная «цена» преступности // Россия. Вып. № 8. М., 2008. С. 104.

² Дубоносов Е. С. Основы оперативно-розыскной деятельности : курс лекций. М., 2002. С. 40.

действий, конфискацию имущества и иные предусмотренные законом меры. Отсюда вытекает необходимость обеспечить взаимную потребность одного законодательства в другом, что обусловлено общностью стоящих основных задач по раскрытию и расследованию преступлений.

В такой ситуации возникает вопрос о соотношении норм оперативно-разыскного и других отраслей законодательства.

Как замечает В. Ф. Луговик, во-первых, в оперативно-разыскной деятельности присутствуют как материальные, так и процессуальные отношения; во-вторых, суть оперативно-разыскной деятельности определяется процессуальным характером правоотношений; в-третьих, нормы оперативно-разыскного законодательства должны способствовать реализации норм материального уголовного права¹.

Исходя из законодательного определения ОРД, она осуществляется в отношении деяний, которые квалифицируются как преступления. Следовательно, целью оперативно-розыскной деятельности является защита объектов, охраняемых уголовным законом. Анализ положений ст. 2 Закона об ОРД позволяет сделать вывод, что оперативно-разыскные мероприятия направлены, прежде всего, против тех лиц, которые подготавливают, совершают либо совершили преступления, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющиеся от уголовной ответственности и наказания, без вести пропавших граждан. Вместе с тем, в редакции Закона Республики Казахстан от 17 июля 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оперативно-разыскной деятельности» включено положение (п. «б-2» ст. 7), предусматривающее исполнение оперативно-разыскными органами судебных актов по розыску ответчика по гражданскому делу, должника по исполнительному производству. Такой же формулировкой дополнена ст. 10 «Основания проведения оперативно-разыскных мероприятий» закона Республики Казахстан «Об оперативно-разыскной деятельности».

Однако в последующих статьях рассматриваемого закона внесенные положения не находят своей конкретизации и разъяснений.

¹ Луговик В. Ф. Перспективы совершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Омск : Омский юридический институт, 2010. С. 19.

Вопрос состоит в том, что п. 1 ст. 5 «Соблюдение прав и свобод личности при осуществлении оперативно-разыскной деятельности» названного закона гласит: «Не допускается осуществление оперативно-разыскных мероприятий, а также использование полученной в ходе их проведения информации для достижения целей и задач, не предусмотренных Законом».

Содержание данного правового предписания позволяет выделить в ней гарантии по осуществлению ОРД только для решения задач, предусмотренных ст. 2 Закона об ОРД, среди которых розыск ответчика по гражданскому делу, должника по исполнительному производству не упоминается.

В юридической литературе по рассматриваемому вопросу также высказано мнение, что не могут составлять цели ОРД защита объектов, не указанных в уголовном кодексе, а также получение информации о признаках деяний, составляющих административные правонарушения, дисциплинарные проступки, гражданско-правовые деликты. Если такие цели достигаются в ходе ОРД, то они имеют второстепенный характер¹.

Следует заметить, что рассматриваемая проблема тесно связана с вопросами обеспечения возмещения ущерба, причиненного преступлением. Так, в ст. 2 «Задачи оперативно-разыскной деятельности» законодателем упоминается розыск «иных лиц». В связи с этим можно предположить, что в эту категорию входят ответчик по гражданскому делу и должник по исполнительному производству. В такой ситуации есть необходимость дополнить вышеназванную статью закона самостоятельной задачей – обеспечение возмещения ущерба, причиненного преступлением, и конкретизировать другие нормы этого закона, с ним связанные.

Предлагаемое дополнение в закон РК исключит двусмысленность рассмотренной выше нормы, внесет ясность в цели и задачи ОРД.

¹ Теория оперативно-разыскной деятельности. М. : НОРМА, 2011. С. 12.

НАСУЩНЫЕ ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В. П. Уманская¹

В декабре прошлого года исполнилось 15 лет с момента принятия КоАП РФ. За прошедший период времени во все разделы КоАП РФ были внесены более 3 000 изменений и дополнений. Необходимость принятия новой редакции КоАП РФ обсуждается на всех уровнях². В связи с этим, необходимо остановиться на основных проблемах административной ответственности.

Одной из сложных проблем административной ответственности остается дифференциация мер наказания по уровню доходов субъектов Российской Федерации. В условиях затяжного экономического кризиса особенно остро стоит вопрос о дифференциации штрафов в зависимости от экономического благосостояния регионов.

Полностью поддерживая позицию Б. В. Россинского, необходимо еще раз подчеркнуть, что одинаковые размеры штрафов по всей стране следует воспринимать как проявление различной строгости наказания. Это связано с тем, что уровень социально-экономического развития российских регионов и уровень доходов населения субъектов РФ существенно отличается друг от друга.

Разница между минимальным и максимальным показателями ВРП субъектов Российской Федерации в 1998 г. (г. Москва и Республика Ингушетия) составляла 328 раз, в 2014 г. (г. Москва и Республика Алтай) – 327 раз. Существенно различается уровень жизни населения в регионах. По итогам 2015 г. наибольший среднедушевой доход населения³ отмечен в Ненецком автономном округе (70 377 руб.), Ямало-Ненецком автономном округе (62 530 руб.). Наименьшие показатели доходов населения зафиксированы в Республике Калмыкия (13 261 руб.), Республике Ингушетия (13 727 руб.), Республике Тыва (15 127 руб.).

¹ Профессор кафедры административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент. © Уманская В. П., 2017.

² В настоящее время на рассмотрение в Государственной Думе находятся два проекта федеральных закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» и № 917598-6 Кодекс Российской Федерации об административной ответственности.

³ Среднемесячные денежные доходы в расчете на душу населения.

Настала пора отойти от исчисления штрафов в абсолютных значениях. В КоАП РФ необходимо установить характеристики, учитывающие уровень доходов населения в регионах и показатели социально-экономического развития. Как видно из приведенной статистики, дифференциация регионов довольно легко осуществима. При таком подходе субъекты РФ могли бы реализовывать собственные полномочия при установлении размеров штрафов.

Кроме того, в настоящее время назрел вопрос индексации штрафов в связи с высокими темпами роста инфляции. До 2007 г. административные штрафы исчислялись в величинах, кратных минимальному размеру оплаты труда, устанавливаемому федеральным законом. Четкое установление размеров штрафа в конкретных суммах национальной валюты означает необходимость достаточно частого пересмотра величины штрафных санкций, их пересчета, а следовательно, постоянного внесения изменений в текст КоАП РФ и аналогичных законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Другой проблемой является определение субъектов административной ответственности.

В КоАП РФ к субъектам административных правонарушений отнесены как физические лица (граждане, должностные лица и индивидуальные предприниматели), так и юридические лица. Классическая «триада» субъектов публичных деликтов, а именно: «граждане», «должностные лица» и «юридические лица», была хорошо известна еще дореволюционному правоведению, а позже и советскому праву. Практически каждый субъект административной ответственности, возможно, только за исключением физического лица, вызывает определенные проблемы.

В этой связи требует дополнительного совершенствования понятие «должностное лицо» как субъект административной ответственности.

В качестве субъектов административной ответственности КоАП РФ рассматривает не только должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, но и руководителей организаций, сотрудников, осуществляющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, т. е. фактически законодательно не проводится различий между административной ответственностью субъектов, наделенных государственной властью или государственными полномочиями, и лицами, реализующими распорядительную деятельность на предприятиях.

Не вполне корректно включать в понятие «должностного лица» одновременно лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, например федеральных министров, и работников организаций, осуществляющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Такой подход практически не учитывает особенностей статуса субъектов управленческой деятельности, наличие у них особых государственно-властных полномочий.

Кроме того, значительная часть таких субъектов главой 23 КоАП РФ одновременно наделена юрисдикционными полномочиями по отношению к другим должностным лицам (возможным субъектам административных правонарушений), не подчиненным им и не находящимся по отношению к ним в служебной зависимости. Ю. М. Козлов писал, что административно-правовая характеристика должностных лиц в КоАП РФ буквально «поставлена с ног на голову», так как «потенциальным виновником административного правонарушения признается тот, кто наделяется полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению мер административной ответственности. Иначе говоря, должностные лица, о которых идет речь в ст. 2.4, «перепутаны» с должностными лицами, компетенция которых определяется в главе 23 раздела III. Подобная эквилибристика недопустима для правового акта законодательного уровня¹.

Еще одним направлением совершенствования административной ответственности в сфере правотворчества является выделение органов государственной власти и их должностных лиц как особых субъектов, наделенных властными полномочиями. Органы исполнительной власти несут административную ответственность как юридические лица. Однако статус юридических лиц определяется гражданским законодательством, и отношения с их участием по своей природе носят частноправовой характер. Вместе с тем, органы исполнительной власти несут административную ответственность не за действия, совершаемые в качестве хозяйствующего субъекта, а за неисполнение или недолжное исполнение властных полномочий, государственных функций и задач.

¹ Козлов Ю. М. Вступительная статья // Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. М., 2002. С. 67.

При этом необходимо отметить, что в отдельных статьях КоАП РФ¹ используются понятия государственного органа, федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Однако в соответствующих санкциях устанавливаются наказания только в отношении юридических лиц. Таким образом, санкции КоАП РФ не предусматривают специфических наказаний непосредственно органов государственной власти и государственных органов как субъектов публичной деятельности. Учитывая их двойственный статус, необходимо законодательно разграничить ответственность органов государственной власти за невыполнение ими публичных функций и за правонарушения, совершенные в ходе осуществления хозяйственной деятельности.

Усугубляет проблему идентификации административно-деликтного статуса должностных лиц и наличие до сих пор в ст. 2.4 КоАП РФ «довеска» – в виде лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В связи с тем, что в правовой литературе уделяется большое внимание вопросам ответственности юридических лиц, полагаем возможным не останавливаться подробно и лишь упомянуть данную проблему. Она вызывает полемику последние несколько десятилетий, однако до сих пор остается не разрешенной. «Ущербная» правовая характеристика в Общей части КоАП РФ административно-деликтной правосубъектности юридических лиц вызывает на практике множество сложностей.

Основные задачи совершенствования административной ответственности напрямую касаются видов административных наказаний. Здесь наблюдается целый комплекс вопросов. Прежде всего, неэффективность линейного увеличения штрафов. Как свидетельствуют исследования², повышение штрафов практически не снижает уровень количества правонарушений. Это только фискальная функция.

¹ Например, некоторые диспозиции норм КоАП РФ предусматривают ответственность за «непредставление государственными органами... сведений и материалов» (ч. 2 ст. 5.3); «участие органов государственной власти... в сборе подписей избирателей» (ст. 5.47); заключение федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации... недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения (ч. 3 ст. 14.32).

² Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. – 2014. – № 5.

Кроме того, необходимо достичь грамотного соотношения различных видов наказаний, обеспечить правильное соотношение норм Общей части и Особенной части КоАП РФ¹. Также необходимо обеспечить правильное соотношение отдельных видов административных наказаний с наказаниями других видов ответственности².

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*З. С. Токубаев³,
Т. Р. Буриев⁴*

Очередной этап реформирования законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях реализовался принятием 5 июля 2014 г., новой редакции Кодекса об административных правонарушениях. Прошло уже около 3 лет со времени введения его в действие. Содержание некоторых статей и глав кодекса уже необходимо дополнить или даже изменить. В настоящей статье авторы на основе ведомственных интересов и реализации правоохра-

¹ Например, в Государственной Думе рассматривался законопроект № 1034609-6 «О внесении изменения в часть 2 статьи 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части изменения минимального срока, на который назначается дисквалификация). Необходимость разработки данного проекта обусловлена тем, что нормы Особенной части КоАП РФ (ч. 4 ст. 5.63, ч. 4 ст. 6.29 и ч. 9 ст. 15.23.1) не соответствуют норме ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ. В Особенной части предусмотрены сроки дисквалификации ниже (от трех месяцев), нежели чем установлено в Общей части (от шести месяцев). Данный проект федерального закона был отклонен.

² Недопустимо, чтобы дисциплинарные наказания на государственной гражданской службе носили более суровый характер и более тяжелые последствия для правонарушителя, нежели чем административные меры наказания. Например, такой вид дисциплинарного наказания, как «увольнение в связи с утратой доверия», является более строгой мерой, нежели дисквалификация.

³ Заместитель начальника Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова по учебной работе, доктор юридических наук, профессор. © Токубаев З. С., 2017.

⁴ Магистрант Института послевузовского образования Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова. © Буриев Т. Р., 2017.

нительных задач органов внутренних дел Казахстана рассмотрят некоторые правовые новеллы.

В соответствии с изменениями законодательства о противодействии экстремизму и терроризму¹ статья № 52 КРКобАП была дополнена новой мерой административно-правового воздействия: «Проверка знаний правил безопасного обращения с оружием». Согласно данному дополнению владельцы и пользователи гражданского и служебного оружия, совершившие правонарушения, предусмотренные частью первой статьи № 436, частью первой статьи № 484, частью первой статьи № 485 и частью первой статьи № 486 КРКобАП, направляются на сдачу экзамена для проверки знаний правил безопасного обращения с оружием. Постановление о направлении на проверку знаний правил безопасного обращения с оружием выносится должностными лицами органов внутренних дел, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями.

Следует также отметить, что в рамках указанного законодательства были ужесточены и меры административной ответственности. Так, санкция статьи № 436 КРКобАП «Стрельба из огнестрельного, газового, пневматического, метательного и электрического оружия, применение пиротехнических изделий в населенных пунктах» теперь предусматривает безальтернативную конфискацию оружия. Статья № 485 КРКобАП получила новую редакцию и дополнена всеми видами гражданского оружия. Сейчас ответственность может наступить за «неправомерное применение огнестрельного, огнестрельного бесствольного, газового оружия, газового оружия с возможностью стрельбы патронами травматического действия, пневматического, метательного и электрического оружия».

Указанным законом глава № 27 КРКобАП «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» дополнена новым видом административного правонарушения. Теперь за нарушение порядка открытия и функционирования стрелковых тиров (стрельбищ) и стендов предусматривается ответственность в статье № 485-1 КРКобАП. Это, на наш взгляд, ужесточит правила такого лицензируемого вида деятельности.

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2016 г. № 28-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000028>.

Кроме того, в рамках совершенствования казахстанского законодательства о противодействии экстремизму и терроризму ужесточены правила регистрации физических лиц по месту проживания. Теперь диспозиция статьи № 493 КРКобАП получила следующую редакцию: «Допущение собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, регистрации физических лиц, которые фактически у них не проживают, либо неприятие мер по снятию с регистрации физических лиц, зарегистрированных и не проживающих в жилищах, зданиях и (или) помещениях, принадлежащих собственнику или находящихся в ведении других лиц, либо допущение проживания физических лиц без регистрации».

Часть 1 статьи № 54 КРКобАП «Установление особых требований к поведению правонарушителя», согласно имеющимся новым изменениям в соответствующих законодательных актах Республики Казахстан по вопросам защиты прав ребенка¹, дополнена п. № 4 «Употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества». Таким образом, расширен перечень оснований применения таких мер. Теперь они могут применяться в случаях вандализма несовершеннолетних, незаконного оборота и применения гражданских видов оружия.

Вышеуказанным законом статья № 409 КРКобАП «Нарушение законодательства Республики Казахстан в области образования, физической культуры и спорта» дополнена частью № 3–1 «Укрытие, а равно несообщение работниками (субъектами) организаций образования в правоохранительные органы о фактах совершения противоправных действий (бездействия) в организациях образования, а также ставших им известными фактах совершения обучающимися или в отношении них противоправных действий (бездействия) вне пределов организации образования». Данное дополнение, на наш взгляд, должно способствовать эффективности мер профилактики правонарушений среди несовершеннолетних.

Глава № 25 КРКобАП «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность» в соответствии с изменениями и дополнениями в законодательстве по вопросам обеспечения безопасности при проведении спортивных и спортивно-

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 9 апреля 2016 г. № 501-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты прав ребенка». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000501>.

массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий»¹ дополнена статьей № 434-1 «Нарушение правил поведения на спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятиях физическими лицами». Установление административной ответственности за ряд действий, нарушающих правила поведения на спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятиях физическими лицами, направлено на предотвращение беспорядков при проведении таких массовых мероприятий.

В соответствии с изменениями и дополнениями в законодательстве по вопросам естественных монополий и регулируемых рынков»² статья № 622 КРКобАП «Нарушение правил пользования общественным городским и пригородным транспортом» дополнена частью второй, предусматривающей ответственность за уклонение от оплаты за проезд на общественном транспорте.

Согласно изменениям и дополнениям в законодательстве Республики Казахстан по вопросам дактилоскопической и геномной регистрации³, с января 2021 г. статьей № 443-1 КРКобАП будет введена административная ответственность за отказ граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства от прохождения обязательной дактилоскопической и (или) геномной регистрации. Данная мера, по нашему мнению, должна поднять национальную систему правоохранительных мер и процессуальный механизм их реализации на новый качественный уровень.

Необходимо отметить, что в соответствии с изменениями в общей части Кодекса об административных правонарушениях его процессуальная часть претерпела дополнения в административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел. Вышеуказанные со-

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 22 января 2016 г. № 446-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности при проведении спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000446>.

² См.: Закон Республики Казахстан от 5 мая 2015 г. № 312-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам естественных монополий и регулируемых рынков». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000312>.

³ См.: Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 г. № 41-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дактилоскопической и геномной регистрации». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000041>.

ставы включены в подведомственность ОВД, полномочия по их рассмотрению внесены в статью № 685 КРКобАП.

Изменения также коснулись процедуры осуществления производства по делам об административных правонарушениях, анализ которых в рамках исследования института административной ответственности мы предложим в следующей научной статье.

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Е. О. Тузельбаев¹,
А. Амангельдықызы²*

Совершенствование государственного управления общественной безопасностью является важнейшим условием успешного решения задач, стоящих перед его системой на современном этапе. Значительное место в этом процессе занимает развитие и повышение эффективности правовых основ управления общественной безопасностью.

Социально-экономические и политико-правовые преобразования, проводимые в Республике Казахстан, позволяют сделать вывод о том, что происходит изменение места и роли государства и гражданина. «Мы должны ежедневно помнить, – указывает в своем Послании Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев, – что, помимо задач нынешнего периода, на нашем поколении лежит огромная ответственность перед будущими поколениями: ответственность отцов и матерей, дедушек и бабушек перед своими детьми и внуками».

Это обусловило необходимость нового концептуального подхода к проблемам обеспечения общественной и личной безопасности граждан, защиты их жизни и здоровья, прав и законных интересов от преступных и иных противоправных посягательств, позволяющих человеку чувствовать себя в безопасности.

В последние годы предпринимаются меры государственной власти в этом важном направлении. 26 июня 1998 г. принят Закон Рес-

¹ Заведующий Академической кафедрой Казахско-Русского Международного Университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник МВД Республики Казахстан. © Тузельбаев Е. О., 2017.

² Заместитель заведующего кафедры «Юриспруденция» Казахско-Русского Международного Университета. © Амангельдықызы А., 2017.

публики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан», где даны понятия общественной безопасности (ст. 1) и системы мер по обеспечению общественной безопасности (ст. 19). Разработаны и реализуются государственные и региональные программы по обеспечению общественной безопасности, принимаются меры по обеспечению безопасности граждан на улицах и в иных общественных местах, повышению эффективности использования лицензионно-разрешительной и паспортно-регистрационных систем в обеспечении общественной безопасности; проводятся мероприятия по усилению безопасности в сфере оборота наркотических веществ, психотропных веществ и их прекурсоров; пожарной, промышленной, радиационной, ядерной, противоэпидемической безопасности общества.

Перед субъектами безопасности, в том числе органами внутренних дел, поставлена задача обеспечить реальную общественную и личную безопасность граждан. В этой связи возникает потребность в осмыслении и решении ряда концептуальных общетеоретических проблем общественной безопасности граждан, определении конкретных направлений в создании механизмов и средств обеспечения на базе современного законодательства, а также необходимость усовершенствования уже действующих и оправдавших себя на практике форм и методов обеспечения общественной безопасности. Решение конкретных задач повышения эффективности административно-правовых средств обеспечения общественной безопасности требует детального исследования проблем, как в теоретическом, так и в практическом аспектах.

Наиболее важные направления совершенствования правового регулирования данного процесса: приведение действующего законодательства в соответствие с Конституцией Республики Казахстан и международно-правовыми обязательствами Казахстана; преодоление отставания правоохранительного законодательства от современных потребностей обеспечения общественной безопасности с учетом сложившейся в стране социально-политической обстановки, реальных угроз общественной безопасности и первоочередных потребностей ее обеспечения, в первую очередь совершенствование Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, создание дополнительного механизма реализации Законов «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», «О борьбе с терроризмом» и др.; содействие развитию правоохранительного законодательства в областях и нормотворчеству местных органов власти в сфере обеспе-

чения общественной безопасности; совершенствование военного законодательства, в том числе принятие Закона об альтернативной службе; повышение порога защищенности личности от правонарушений, в техногенных и природных ситуациях, в том числе совершенствование правовой базы защиты потерпевших, свидетелей и других участников уголовного судопроизводства, повышение уровня правовой защищенности работников правоохранительных органов, принятие Доктрины гражданской защиты населения от техногенных аварий и природных катастроф, обязательное добровольное страхование рисков и др.; совершенствование Закона «О пожарной безопасности»; разработка системы соответствующих правил, стандартов, норм и т. п.; усиление административной, уголовной и имущественной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности для юридических и физических лиц; пересмотр в сторону ужесточения норм, регулирующих порядок хранения, транспортировки и использования источников повышенной опасности; внесение изменений и дополнений в действующий Закон «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия», закрепляющих понятие «оборот оружия», устанавливающих классификацию оружия, ограничения на его использование, порядок экспорта, импорта и т. п.; упорядочение миграционных процессов путем принятия пакета законов, регулирующих правовой статус иммигрантов, беженцев, разработка правил и порядка учета и регистрации передвижения населения на территории страны; совершенствование правовой базы, обеспечивающей сохранность культурных и природных ценностей Казахстана; пересмотр системы правовых актов, обеспечивающих социальную защиту населения и медицинское обслуживание.

Систему органов местного государственного управления, участвующих в обеспечении общественной безопасности, образуют: аппарат Акима, отделы, управления, комиссии при аппарате Акима, Маслихат, администрации общественных объединений, организаций, предприятий и учреждений, а также исполнительные органы, финансируемые из местного бюджета.

Маслихаты в пределах своей компетенции осуществляют: утверждение планов и соответствующих программ по охране окружающей среды и природопользованию на соответствующих территориях, расходов по охране, оздоровлению окружающей среды, а также решение иных вопросов в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды; утверждение по представлению Акима управле-

ния административно-территориальной единицей; рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов, выполняющих функции обеспечения общественной безопасности, внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений Маслихата; осуществление в соответствии с законодательством Республики Казахстан полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан; в соответствии с Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» утверждение правил, за нарушение которых установлена административная ответственность; образование постоянных комиссий и иных органов Маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы Маслихата, в том числе по обеспечению общественной безопасности; утверждение по представлению Акимата персонального состава консультативно-совещательных органов; содействие исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов; осуществление иных полномочий, установленных законодательными актами Республики.

Компетенцию Акимата области (города республиканского значения) в вопросах управления общественной безопасностью также можно определить, исходя из положений Закона «О местном государственном управлении в РК»: разрабатывает и представляет на утверждение в Маслихат планы и программы, влияющие на механизм обеспечения общественной безопасности, а также создает условия для их исполнения; содействует исполнению гражданами, организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов, регламентирующих управление общественной безопасностью на местном уровне; организует строительство и реконструкцию природоохранных объектов, экологическую экспертизу и в пределах своей компетенции осуществляет контроль за природопользованием; обеспечивает соблюдение государственных стандартов; организует охрану общественного порядка и общественной безопасности на территории области; обеспечивает реализацию права на гарантированное медицинское обслуживание с соблюдением установленных общегосудар-

ственных стандартов; организует работу по сохранению исторического и культурного наследия, содействует развитию исторических, национальных и культурных традиций и обычаев населения; координирует работу нижестоящих Акиматов; образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера, в том числе обсуждение состояния общественной безопасности региона; создает государственные учреждения и предприятия, устанавливает штатную численность органов, финансируемых из местного бюджета. В штат органов внутренних дел устанавливает только необходимое количество должностей, финансируемых из местного бюджета, по представлению руководителя органа внутренних дел.

Исследование состояния штатной укомплектованности органов внутренних дел из местного бюджета показало, что в ряде регионов страны должности, финансируемые за счет местного бюджета, определяются не в полном объеме, согласно законодательству Республики Казахстан. Например, после принятия Закона Республики Казахстан от 9 декабря 1998 г. № 307-1 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК и признании утратившими силу указов Президента РК, имеющих силу закона», «О специальных государственных органах РК, осуществляющих дознание и следствие» и «О Государственном следственном комитете РК и его органах» определение штатной численности участковых инспекторов стало возможным только в пределах выделенных ассигнований из местного бюджета. Здесь налицо положительные и отрицательные моменты. Отрицательным последствием такого положения явилось то, что на всей территории страны была сильно сокращена штатная численность участковых инспекторов полиции, что затруднило организацию деятельности данной службы. В среднем неуккомплектованность участковыми инспекторами полиции составляла от 20 до 35 %. Положительным следствием финансирования штатов органов внутренних дел из местного бюджета явилось то, что сотрудники стали своевременно получать заработную плату. Кстати, до декабря 1998 г. в некоторых ГОРОВД участковые инспекторы полиции не получали заработную плату от 9 до 18 месяцев, что создавало благоприятную среду для коррупции и влияло на состояние общественной безопасности ряда регионов страны.

Совершенствование механизма обеспечения общественной безопасности имеет целью формирование системы защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, создание усло-

вий для эффективного ее функционирования. Первоочередные задачи в этой области следующие: завершение формирования единой системы обеспечения общественной безопасности с учетом особенностей государственного устройства Казахстана и распределение полномочий между государственными и местными органами власти; укрепление правоохранительных органов и завершение судебной реформы (граждане страны ставят вопросы защиты от противоправных посягательств на первое место в системе социальных приоритетов); развитие инфраструктуры обеспечения общественной безопасности, в том числе создание служб миграционного и экологического контроля (имеются в виду строевые подразделения правоохранительных органов), совершенствование систем управления, взаимодействия и координации, повышение эффективности научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, качественное улучшение подготовки и переподготовки кадров, расширение масштабов производства и закупки вооружения и спецтехники, специализированного автотранспорта и другой продукции; принятие мер по сохранению культурного наследия, памятников архитектуры и природы, возрождению духовности и нравственных начал в жизни казахстанского общества; создание государственного фонда (резерва) для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; содействие воссозданию системы доступного медицинского обслуживания населения; обеспечение учета межгосударственных интересов в сфере общественной безопасности других государств и международных организаций.

Министерство внутренних дел Республики Казахстан является государственным учреждением, уполномоченным выполнять функции государственного управления системой органов внутренних дел Республики Казахстан по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, участвующим в разработке и реализующим государственную политику в сфере правоохранительной деятельности.

В этих целях МВД РК осуществляет следующие функции: непосредственно участвует в реализации задач, возложенных на органы внутренних дел, контролирует их исполнение нижестоящими органами внутренних дел, осуществляет меры по устранению факторов, ослабляющих безопасность граждан; изучает эффективность деятельности органов внутренних дел с учетом состояния и прогноза оперативной обстановки и разрабатывает меры по совершенствованию этой деятельности; участвует в разработке стратегических планов,

составляет тактические планы мероприятий, а также акты, регламентирующие деятельность подчиненных ему органов и подразделений, в том числе структурных; организует проведение научных исследований и разработок по актуальным направлениям органов внутренних дел, в том числе по управлению общественной безопасностью в стране; организует оборонно-мобилизационную подготовку органов внутренних дел, осуществляет меры по повышению устойчивости их работы при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время и в условиях военного времени, обеспечению постоянной готовности к полному и своевременному отмобилизованию специальных подразделений министерства; информирует Президента и Правительство Республики Казахстан, заинтересованные органы о состоянии общественного порядка и общественной безопасности в стране и принимаемых органами внутренних дел мерах по их укреплению; осуществляет иные функции по управлению и обеспечению общественной безопасности, отнесенные к его компетенции.

Агентство Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям – это центральный исполнительный орган, не входящий в состав Правительства Республики Казахстан, осуществляющий межотраслевую координацию, а также специальные исполнительные и разрешительные функции в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (за исключением социального и экологического характера), гражданской обороны, пожарной безопасности, надзора за безопасным ведением работ в промышленности и горного надзора, т. е. основные направления деятельности Агентства направлены на обеспечение пожарной, промышленной и природоохранной безопасности, а также безопасности на воде, что является составными частями общественной безопасности.

С этой целью Агентство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан выполняет следующие функции: координирует работу центральных и местных исполнительных органов, а также в случаях, установленных законодательством, научных учреждений в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны страны, пожарной безопасности, а также надзора за безопасным ведением работ в промышленности и горного надзора; осуществляет непосредственное руководство инспекцией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороной, государственной противопожарной службой, государственной водно-спасательной службой, находящимися в его ведении службами

наблюдения, контроля обстановки и прогнозирования, республиканской автоматизированной информационно-управляющей системой по чрезвычайным ситуациям; вносит предложения в Правительство Республики Казахстан об использовании имеющихся в составе государственных и мобилизационных резервов запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и других ресурсов, а также средств из резервов Правительства Республики Казахстан для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; при ликвидации чрезвычайных ситуаций мобилизует материально-технические ресурсы организаций, независимо от форм собственности; обеспечивает боевую и мобилизационную готовность воинских частей гражданской обороны; осуществляет подготовку предложений по совершенствованию законодательства по вопросам своей компетенции; утверждает перечень сведений, содержащихся в декларации безопасности промышленного объекта; осуществляет лицензирование в пределах своей компетенции; проводит международное сотрудничество, обеспечивает деятельность иностранных организаций и граждан по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории страны, организует проведение гуманитарных акций; осуществляет государственный пожарный надзор и государственный контроль за выполнением мероприятий гражданской обороны, государственный контроль в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, надзор за безопасным ведением работ в промышленности и горный надзор; выполняет иные функции, возложенные на него законодательством.

На наш взгляд, успешное влияние на обеспечение и управление общественной безопасностью в стране окажет деятельность по разработке и принятию правовых и комплексных целевых программ. В Казахстане уже действуют главные государственные программы по профилактике и борьбе со СПИДом и наркоманией, а также Программа профилактики правонарушений и борьбы с преступностью. Интересы обеспечения и управления общественной безопасностью обуславливают необходимость разработки других государственных программ, в том числе по защите интересов несовершеннолетних и малолетних; имущества государственных, общественных и иных предприятий, учреждений и организаций; по государственному контролю за оборотом отдельных видов оружия; по государственной политике в области производства и реализации алкогольных напитков; по обеспечению сохранения культурного наследия, памятников архи-

тектуры и природы; по безопасности на транспорте и иных программ, предусматривающих мероприятия по противодействию угроз общественной безопасности.

Таким образом, на основе государственных программ местные субъекты обеспечения общественной безопасности принимают соответствующие программы и реализуют их на местах. В области социальной и правовой защищенности можно определить следующие направления: принятие законов о социальной и правовой защите работников охраны правопорядка, участников уголовного судопроизводства и других лиц, обеспечивающих общественную безопасность; разработка и реализация комплекса мер по охране судебных, иных правоохранительных и контрольно-надзорных учреждений и их должностных лиц; содействие и стимулирование участия граждан в решении задач обеспечения общественной безопасности с учетом их должной правовой защиты.

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ ПРОЦЕСС В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СТРАН ЕВРАЗЭС

*Е. Т. Абеуов¹,
В. А. Круглов²,
В. Г. Татарян³*

В настоящее время в Республике Беларусь термин и понятие «производство по делам об административных правонарушениях», в отличие, например, от административно-деликтного законодательст-

¹ Начальник Управления образовательных учреждений Департамента кадровой работы МВД Республики Казахстан, кандидат юридических наук, доцент. © Абеуов Е. Т., 2017.

² Профессор Минского филиала Российского государственного социального университета, доктор юридических наук, профессор. © Круглов В. А., 2017.

³ Профессор кафедры административного права и процесса Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, почетный сотрудник налоговой полиции Российской Федерации, почетный работник МЧС Кыргызской Республики, почетный сотрудник Финансовой полиции Кыргызской Республики, почетный ветеран МВД Республики Казахстан, Академик Евразийской академии административных наук. © Татарян В. Г., 2017.

ва Российской Федерации, Республики Армения, Республики Казахстан и даже концептуально нового «Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан» (2013), не используется. В этом вопросе у белорусских коллег-административистов есть чем гордиться. К их научному мнению белорусский законодатель, как мы видим, не только прислушивается, но и практически реализует. Кстати, только в Республике Беларусь и Республике Таджикистан¹ в настоящее время имеются самостоятельные административно-процессуальные кодифицированные акты, т. е. Кодексы. По нашему мнению, которое мы уже почти 25 лет так сказать «навязываем» национальному законодателю, следует ввести термин «административно-деликтный процесс». Но поскольку объем данной статьи не позволяет рассуждать об этом в очередной раз более подробно, мы отошлем заинтересованного читателя к нашим многочисленным научным работам, изданным как в Казахстане, Беларуси, Кыргызстане и России, так и в других странах Содружества.

В действующем в настоящее время законодательстве Беларуси имеется законодательное понятие «административный процесс». В частности, в ст. № 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях² (ПИКоАП РБ) зафиксировано, что «административный процесс – это установленный Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях порядок деятельности его участников по делу об

¹ См.: Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан. Душанбе : Ирфон, 2017. 354 с.; Татарян В. Г., Татарян Е. Е. Административно-деликтное законодательство государств – участников СНГ: размышления о необходимости очередного этапа их кодификации // Новое административное законодательство: вопросы теории и практики : материалы Международной научно-практической конференции. К. : Кент, 2015. С. 3–16.; Татарян В. Г. Развитие административно-деликтного законодательства Республики Казахстан: от КоАП Казахской ССР (1984 г.) до концептуально новой редакции КоАП Республики Казахстан (2014 г.) // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – членах Евразийского Экономического Союза : материалы Международного научно-практического форума, посвященного 20-летию Конституции Республики Казахстан: в 2 т. К. : Карагандинская академия МВД Республики Казахстан им. Баримбека Бейсенова, 2015; и др.

² Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 декабря 2006 г. № 194-З, с изм. и доп. // Эталон Беларусь [Электрон. ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2017.

административном правонарушении», т. е. административный процесс в законодательстве Республики Беларусь отождествлен со старым термином советского образца «производство по делам об административных правонарушениях».

Итак, в настоящее время в соответствии со ст. № 9.5 ПИКоАП РБ при наличии поводов и оснований для начала административного процесса данный процесс считается начатым с момента: составления протокола об административном правонарушении; составления протокола о процессуальном действии; вынесения постановления о мерах обеспечения административного процесса; вынесения постановления о наложении административного взыскания в случаях, когда в соответствии с ч. 2–3-1 ст. № 10.3 ПИКоАП РБ протокол об административном правонарушении не составляется, и административного задержания физического лица.

В соответствии с ч. 2 ст. № 10.3 ПИКоАП РБ при совершении административного правонарушения в ходе судебного разбирательства по уголовным, гражданским, хозяйственным делам или делам об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении не составляется, делается соответствующая запись в протоколе судебного заседания и выносится постановление о наложении административного взыскания.

В соответствии с ч. 3 ст. № 10.3 ПИКоАП РБ в случае, когда физическое лицо признало себя виновным в совершении административного правонарушения и выразило согласие на применение к нему административного взыскания без составления протокола об административном правонарушении и возмещение вреда в случае его причинения, протокол об административном правонарушении не составляется. Лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания, которое вступает в законную силу с момента его вынесения.

Данное положение не применяется при наличии обстоятельств, указанных в ч. 7 ст. № 6.5 КоАП РБ¹. Так при наложении административного штрафа на физическое лицо в порядке, установленном ч. 3 ст. № 10.3 ПИКоАП РБ, применяется нижний предел штрафа, преду-

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З, с изм. и доп. // Эталон Беларусь [Электрон. ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2017.

смотренный за совершенное правонарушение, а в случае его не установления в санкции статьи Особенной части КоАП РБ – не более пяти десятых базовой величины. При этом указанные положения не применяются: 1) к физическому лицу, если в санкции статьи (части статьи, когда статья состоит из нескольких частей) Особенной части КоАП РБ предусмотрены административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация или депортация; 2) к индивидуальному предпринимателю, если совершенное административное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью; 3) если повторное совершение административного правонарушения влечет уголовную ответственность; 4) по делам об административных правонарушениях, указанных в ст. № 4.5 «Деяния, влекущие административную ответственность по требованию» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 3-1 ст. № 10.3 ПИКоАП РБ в случаях фиксации превышения скорости движения, нарушения правил остановки или стоянки транспортного средства работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами протокол об административном правонарушении не составляется. Должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания без участия лица, в отношении которого ведется административный процесс. Данное постановление вступает в законную силу с момента его вынесения.

Статьи, аналогичные ст. № 9.5 ПИКоАП РБ, в которых говорится, правда, не о моменте, с которого производство по делам об административным делам или административный процесс считается начатым, а о моменте, с которого дело об административном правонарушении считается возбужденным, имеются и в ряде КоАП государств – участников СНГ, например в КоАП РФ (ч. 4 ст. 28.1), хотя и в несколько иной редакции.

Может ли административный процесс быть начат (дело об административном правонарушении – возбуждено) именно с указанных моментов? По нашему мнению, нет. Попробуем это доказать. Так, в ст. № 9.5 говорится, что административный процесс считается начатым с указанных выше моментов при наличии поводов и оснований (ст. № 9.1 ПИКоАП РБ).

Чтобы было нагляднее, рассмотрим это на конкретном примере. Инспектор ГАИ увидел на дороге автомобиль,двигающийся со скоростью 105 км/ч (установлено прибором измерения скорости), хотя на этом участке дороги скорость предусмотрена не более 80 км/ч. В данном случае повод имеется – непосредственное обнаружение признаков административного правонарушения органом, ведущим административный процесс, точнее, должностным лицом органа, ведущего административный процесс. Орган как таковой непосредственно что-либо обнаружить не может. От имени органа выступают должностные лица. В связи с этим в ст. № 9.1 ПИКоАП РБ необходимо внести соответствующие изменения. Основание – достаточные данные, указывающие на признаки административного правонарушения. Признаками административного правонарушения являются: общественная опасность, противоправность, виновность, наказуемость. Будем считать, что основание также имеется.

В рассматриваемом нами примере именно с этого момента, т. е. с момента определения наличия поводов и оснований (обнаружения факта административного правонарушения) принимается решение о возбуждении дела об административном правонарушении (начале административного процесса). Однако в силу ст. № 9.5 ПИКоАП РБ это, к сожалению, не так. Дело еще не считается возбужденным или начатым с этого момента.

Вместе с тем, инспектор ГАИ останавливает автомобиль. Ему для привлечения водителя к административной ответственности необходимо установить, что в действиях последнего имеется состав административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона), предусмотренного ч. 1 ст. № 18.13 КоАП РБ «Превышение скорости движения». Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность дорожного движения (имеется). Объективная сторона – превышение установленной скорости движения от 10 до 20 км/ч (имеется). Субъект – лицо, достигшее 18-летнего возраста, вменяемое, управляющее транспортным средством. Для определения этого инспектор ГАИ проверяет наличие у водителя водительского удостоверения и других необходимых документов. Устанавливает, что водительское удостоверение имеется. Возраст, к примеру, 20 лет. Субъективная сторона характеризуется как умышленной, так и неосторожной формами вины. Для определения этого инспектор ГАИ, естественно, задаст вопрос о том, почему водитель превысил установленную ско-

рость движения. Тем самым инспектор ГАИ дело об административном правонарушении уже возбудил и проводит расследование – собирает доказательства, проверяет и оценивает их. Только после этого инспектор ГАИ принимает одно из следующих решений: 1) о составлении протокола об административном правонарушении – водитель оспаривает нарушение им требований указанной статьи КоАП РБ; 2) о вынесении постановления о наложении административного взыскания в случаях, когда в соответствии с ч. 1 и 2 ст. № 10.3 ПИК_оАП РБ протокол об административном правонарушении не составляется.

В первом случае расследование завершается составлением протокола об административном правонарушении, а затем только принимается решение и выносится постановление о наложении административного взыскания.

Во втором случае мысленно принимается решение о завершении расследования и выносится постановление без составления протокола. Однако в силу ст. № 9.5 ПИК_оАП РБ именно с момента составления протокола об административном правонарушении или с момента вынесения постановления о наложении административного взыскания в случаях, когда в соответствии с ч. 1 и 2 ст. № 10.3 ПИК_оАП РБ протокол об административном правонарушении не составляется, административный процесс только считается начатым (возбуждается дело об административном правонарушении). Исходя из этого после составления вышеуказанных документов можно и нужно проводить расследование по делу, что, по нашему мнению, вообще абсурдно, так как в приведенном примере расследование и в первом, и во втором случае закончено составлением таких документов. Кстати, положения ст. № 9.5 ПИК_оАП РБ о моменте начала административного процесса входят в противоречие с положениями ст. № 9.1 ПИК_оАП РБ, в которой излагаются поводы и основания к началу административного процесса. В рассматриваемом нами примере инспектор ГАИ непосредственно обнаружил признаки административного правонарушения, что является поводом к началу административного процесса. Показания прибора измерения скорости являются достаточными данными, указывающими на признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. № 18.13 КоАП РБ, что является основанием к началу административного процесса. Именно с этого момента, т. е. с момента установления факта административного правонарушения (имеются поводы и основания), и начинается административный процесс. В этом вопросе мы отстаиваем точку зрения уче-

ных о том, что «административное производство начинается с установления факта административного правонарушения»¹.

Таким образом, на основании проведенных нами исследований мы предлагаем ст. № 9.5 из ПИКоАП РБ исключить, а ч. 1 ст. № 9.1 ПИКоАП РБ изложить в следующей редакции: «1. Административный процесс считается начатым с момента установления факта административного правонарушения». Аналогичное предложение по результатам проведенных исследований нами было сформулировано еще в 2005 г. но, как говорится, «воз и ныне там».

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

*Е. А. Никоноров²,
Д. И. Сажнев³*

Принимая во внимание, что общим нормативным правовым актом, регламентирующим административную ответственность за нарушение Правил дорожного движения Российской Федерации, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁴, констатируем наличие определенных проблем квалификации, с которыми сталкивается правоприменитель при реализации положений главы 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области безопасности дорожного движения».

Довольно обширный блок вопросов квалификации и правоприменения возникает в случае, когда водитель транспортного средства со-

¹ Гракович О. И. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел // Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть : курс лекций. Минск : Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1995. С. 213–238.

² Заместитель начальника кафедры административного права и оперативно-разыскной деятельности ОВД МОФ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор педагогических наук. © Никоноров Е. А., 2017.

³ Государственный инспектор по пропаганде безопасности дорожного движения ОГИБДД ОМВД России по Ступинскому району Московской области. © Сажнев Д. И., 2017.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.

вершает правонарушение в состоянии опьянения. Так, проблемы вызывает вопрос, связанный с квалификацией действий водителя по ч. 3 ст. 12.8 или ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ либо по совокупности указанных норм с ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ, а также в связи с введением в Уголовный кодекс Российской Федерации¹ ст. 264.1 о разграничении преступлений и административных правонарушений².

Пунктом 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18³ установлено что, если лицом, управляющим транспортным средством, не имеющим права его управления либо лишенным такого права, совершается административное правонарушение в сфере безопасности дорожного движения, то его действия подлежат квалификации по ч. 1 либо ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ и соответствующей статье (части статьи) главы 12 КоАП РФ. Однако в том же случае, если указанные лица управляли транспортным средством в состоянии опьянения либо не выполнили законное требование сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования, их действия полностью охватываются ч. 3 ст. 12.8 либо ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ соответственно и дополнительной квалификации по ч. 1 или 2 ст. 12.7 КоАП РФ не требуют. Иллюстрацией к данному постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации будет следующий пример по делу № 50-АД15-3, который весьма любопытен для изучения, хотя речь идет о событиях до введения в действие ст. 264.1 УК РФ.

25 марта 2014 г. на А. Галашова был составлен протокол о том, что он управлял автомобилем в состоянии алкогольного опьянения. 28 июня 2014 г. мировой судья судебного участка № 91 Куйбышевского района г. Омска привлек Галашова к административной ответственности по ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ, назначив наказание в виде лишения прав на 3 года и штрафа в размере 50 000 рублей, на основании того, что А. Галашов дважды привлекался к ответственности за воз-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

² См.: Панкова О. В. Административные правонарушения в области дорожного движения: комментарий к главе 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.08.2017).

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2006. – 8 нояб.

дение в состоянии опьянения (в августе 2011 г. был лишен прав по ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, а в сентябре того же года по ч. 1 ст. 12.8 КоАП).

Однако судьей судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации было установлено, что в день совершения правонарушения срок действия водительских прав А. Галашова истек, в связи с чем он являлся лицом, утратившим право управления транспортными средствами на основании ч. 1 ст. 28 Закона «О безопасности дорожного движения» (истечение срока действия водительского удостоверения). В этой связи Верховный Суд Российской Федерации решил, что действия А. Галашова необходимо квалифицировать по ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения и не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным права управления транспортными средствами, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния). На основании этого вывода решения нижестоящих инстанций были отменены¹.

Нужно отметить, что составы административных правонарушений и уголовных преступлений в области дорожного движения по своей сути схожи и включают положения, что объектом охраны, на которое посягает лицо, совершившее преступление, являются общественные отношения, возникающие в ходе перемещения людей и передвижения грузов с помощью транспортных средств или без них по дорогам; объективную сторону составляет деяние, которое заключается в нарушении правил дорожного движения, а его последствием причинение вреда здоровью, при этом обязательно наличие причинно-следственной связи между деянием и последствием; субъектом правонарушения является вменяемое физическое лицо, достигшее установленного законом 16-летнего возраста; субъективной стороной состава, выступает вина в форме умысла или неосторожности. При этом, кроме вины водителя, имеет место и вина потерпевшего, которым может быть пешеход или пассажир, а также обоюдная вина обоих водителей².

Исследование подобного материала позволяет утверждать, что объекты преступления и административного правонарушения в этой

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2015 г. по делу № 50-АД15-3. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1392716 (дата обращения: 02.07.2017).

² См.: Божко И. В. Нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств: межотраслевое предупреждение // Очерки новейшей камералистики. – 2011. – № 1. – С. 24–27.

сфере идентичны. Проблему разграничения рассмотренных составов теории и практики рассматривают именно во взаимосвязи с объектом противоправного деяния.

Согласно вполне обоснованной точке зрения, изложенной П. Ю. Константиновой, А. К. Соловьевой, А. П. Стукановым, существуют три критерия разграничения административных правонарушений и преступлений в сфере безопасности дорожного движения: материальный, которым определяется общественная опасность деяния; критерий тяжести наказания; критерий процессуальной формы привлечения виновных к ответственности¹.

В научной литературе также отмечается, что содержание норм, подобных ст. 264.1 УК РФ, определяет объективный признак – повторность деяния и субъективный, который характеризует тот факт, что к лицу административное наказание было применено в соответствии с законом и сроки давности административной ответственности не истекли².

Таким образом, ст. 264.1 УК РФ, предусматривающая ответственность за повторное управление транспортным средством в состоянии опьянения, на наш взгляд, в наибольшей степени обеспечивает эффективность предупреждения совершения правонарушений в области дорожного движения, направлена на снижение количества ДТП и жертв на дорогах. Об этом свидетельствует статистика. Так, в прошедшем году удалось сократить число погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 12,1 %. Это означает, что были сохранены жизни свыше 2,8 тыс. участников дорожного движения³.

С учетом проведенного анализа полагаем, что законодателю необходимо продолжить совершенствование КоАП РФ на основе научных исследований и применения их на практике, а отдельным органам и ведомствам своевременно актуализировать локальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок привлечения к административной ответственности в области безопасности дорожного движения.

¹ Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Взаимосвязь административных правонарушений и преступлений: проблемы теории и практики // Правоведение. – 2005. – № 3. – С. 59.

² См.: Красненкова Е. В., Гладких А. Ю. Проблемы квалификации правонарушений за нарушение Правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 5.

³ Показатели состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://www.gibdd.ru/news/federal/3033060/> (дата обращения: 16.02.2017).

Вместе с тем, становится очевидным, что возникающие проблемы квалификации совершенных противоправных деяний в сфере дорожного движения, как правило, связаны с недостаточным уровнем правовой информированности правоприменителя и неверным толкованием норм закона, примеры которых были нами рассмотрены выше. Для решения сложившейся ситуации важно и необходимо «детализировать» составы административных правонарушений, по которым у правоприменителей возникают сложности в квалификации, законодательно закрепить признак общественной опасности в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, содержащей понятие административного правонарушения. При этом необходимо продолжить совершенствование КоАП РФ по пути ужесточения ответственности и усиления ее за счет норм уголовного права за повторные нарушения.

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

И. А. Адмиралова¹

Анализ юридических и иных гарантий прав граждан в административной деятельности полиции в отдельно взятом государстве вряд ли является эффективным, так как значение таких гарантий сложно оценить изолированно. В связи с этим здесь предпринята попытка проанализировать ряд юридических гарантий прав граждан в административной деятельности полиции нескольких государств (России, Франции и ФРГ). Данный анализ позволит, в частности, продемонстрировать, что закрепление таких гарантий на нормативном уровне в российском правовом порядке несколько не уступает зарубежным, а по некоторым аспектам и превосходит их. Тем не менее, можно сделать вывод, что, если и существует неудовлетворенность уровнем гарантий прав граждан в административной деятельности, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется в последнюю очередь уровнем правовой культуры как сотрудников полиции, так и населения. Значение гарантий прав граждан в административной дея-

¹ Профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВПМК МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Адмиралова И. А., 2017.

тельности полиции очень важно. Как отмечал в свое время А. Е. Лунев, «совершенствование гарантий прав личности в административных правоотношениях является важным фактором улучшения структуры административно-правового статуса граждан»¹.

Именно данный фактор и объясняет то высокое внимание, которое уделяют законодатель и составители подзаконных актов, регулирующих деятельность органов полиции, вопросам гарантии прав граждан в деятельности полиции.

Рассмотрим юридические и иные гарантии прав граждан в административной деятельности полиции Российской Федерации, Французской Республики и ФРГ.

Практически любой акт российского правопорядка, регулирующий общие вопросы деятельности исполнительной власти, содержит в более или менее ярко выраженной форме гарантии прав граждан. Это характерно как для Конституции Российской Федерации и актов законодательной власти, так и для подзаконных актов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гарантии прав граждан в деятельности органов государственной власти являются одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Действительно, как отмечается в ст.2 Конституции Российской Федерации: «Человек и его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Более того, Конституция Российской Федерации уточняет, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Как следствие, непосредственное применение основных прав и свобод граждан в деятельности любого органа власти декларируется самой Конституцией Российской Федерации. Более того, обязательность положения ст. 18 Конституции Российской Федерации по имплементации требований, вытекающих из конституционных прав и свобод граждан, в деятельности различ-

¹ Лунев А. Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 139.

ных органов власти было неоднократно изложено Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях и постановлениях¹.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»² также признает за защитой прав и свобод граждан статус принципа деятельности полиции. Более того, защита прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции является не просто принципом, а первым из всех принципов, так как он стоит первым в списке принципов деятельности полиции (ст. 5). Важность гарантий прав граждан в административной деятельности полиции проявляется и в присяге, которую дает сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел. Сотрудник клянется при осуществлении своих полномочий в первую очередь «...уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы...» (ст. 28 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ предусматривает в качестве обязанностей сотрудников полиции «...знать и соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере внутренних дел, обеспечивать их исполнение...» (ст. 12), «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности...» (ст. 13), что также предполагает знание основных прав и свобод человека и их соблюдение в служебной деятельности. Аналогичным образом, но в более явной, на наш взгляд, форме выразился и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной и гражданской службе Российской Федерации»⁴, где указывается, что госслужащий обязан «...исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной и служебной деятельности» (ст. 18).

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, от 24 октября 2013 г. № 22-П; и др.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Там же. – № 49, ч. 1, ст. 7020.

⁴ Российская газета. – 2004. – 31 июля.

Помимо общих гарантий соблюдения прав граждан, законодательные акты пестрят и специальными гарантиями, касающимися отдельных прав и свобод граждан. Так, даже сам Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» устанавливает ряд таких обязательств по соблюдению отдельных, а не только общих гарантий прав человека и гражданина. Среди них, например, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п. 3 ст. 5); обязанность информирования гражданина о своей должности, звании, фамилии и обязанность предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение (п. 4 ст. 50); запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п. 5 ст. 6); обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п. 7 ст. 5).

Ряд специальных гарантий содержит и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Так, помимо уже упомянутых, мы можем назвать обязанности «...проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод...» (п. 3 ст. 13); «...не оказывать предпочтение каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам...» (п. 4 ст. 13); «...уважения к национальным обычаям и традициям, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональной и межконфессиональное согласие...» (п. 6 ст. 13).

Реализация гарантий прав граждан в деятельности администрации осуществляется посредством контроля и надзора за деятельностью полиции. Среди них обращения в органы государственной власти с требованиями о восстановлении нарушенных прав в порядке ведомственного контроля. Это отразилось как в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции», где контролю и надзору за деятельностью полиции посвящена отдельная глава (глава 10), так и в других законодательных актах.

ФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В. Н. Амельчакова¹

Эффективность обеспечения правопорядка в стране во многом зависит от непосредственной связи деятельности органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти, поскольку «в их организации и деятельности отражается структурное и функциональное своеобразие государства, которое без них не может существовать как единый организованный союз»².

В ст. 10 Конституции Российской Федерации провозглашено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Вместе с тем, все они в совокупности представляют интересы и права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому изучение и совершенствование статуса органов государственной власти, а также средств и способов обеспечения их деятельности в области государственного управления представляют особый интерес³.

Под взаимодействием органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти понимается согласование их усилий в ходе совместного решения конкретных задач.

В качестве одного из основополагающих принципов деятельности полиции Федеральный закон «О полиции» провозгласил взаимодействие и сотрудничество, поскольку реалии обеспечения правопорядка во многих случаях требуют совместного, взаимного участия органов

¹ Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Амельчакова В. Н., 2017.

² Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве // Конституционное право. Общая часть : учебное пособие. Ч. 2. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века / сост. Н. А. Богданова. М., 1996. С. 245.

³ См.: Бердашкевич А. П., Елкибаева З. И. Органы государственной власти: функционал и статус // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 9. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

публичной власти и институтов гражданского общества в решении конкретных правоохранительных задач¹.

«Полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами»². Без эффективного взаимодействия полиции с указанными учреждениями, должностными лицами и гражданами невозможно полное, объективное и всестороннее разрешение поставленных перед ней задач.

Кроме того, «полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации»³.

Законодатель обязывает полицию в пределах своих полномочий оказывать содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка и оказывать поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка⁴.

Одновременно государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Таким образом, «встречные обязательства» сторон взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и органов государственной власти предусматривают, что полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также то, что государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении

¹ См.: Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) // Проспект, 2012. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Часть 1 ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Там же. Часть 2 ст. 10.

⁴ Там же. Часть 3 ст. 10.

возложенных на нее обязанностей. Наряду с этим закон устанавливает обязанность полиции в пределах своих полномочий оказывать содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывать поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Важность такого рода объединения усилий связана с целым рядом причин, среди которых можно назвать, например, необходимость обеспечения комплексного подхода к предупреждению и раскрытию преступлений при наличии различных предметов ведения и полномочий органов государственной власти и др. Это определяет основные формы взаимодействия, связанные, как правило, с обменом информацией, совместным планированием каких-либо мероприятий и их осуществлением и др.¹

Необходимо отметить, что законодательная власть в Российской Федерации располагает широкими полномочиями, направленными на формирование государственной политики в сфере внутренних дел. К ее ведению в этой области относится принятие законов, непосредственно связанных с внутренними делами государства. При этом в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» МВД России разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел.

Весьма существенное место в деятельности полиции принадлежит взаимодействию с органами судебной власти. Рассматривая дела или материалы, направленные из органов внутренних дел, а также жалобы и заявления граждан, суд проверяет правомерность принимаемых

¹ Амельчакова В. Н. К вопросу о взаимодействии полиции с государственными органами правоохранительной направленности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении спортивно-массовых мероприятий // Вестник Московского университета МВД России. – 2015 – № 8 (211–214).

руководителями и другими сотрудниками подразделений полиции решений.

Теорией и практикой выработаны организационные формы взаимодействия.

Организационно-управленческая форма включает:

- совместную информационно-аналитическую работу по оценке оперативной обстановки;
- подготовку и проведение совещаний по обсуждению оперативной обстановки и определению направлений активизации усилий;
- совместное планирование работы, требующей взаимодействия;
- издание управленческих актов по вопросам взаимодействия.

Говоря о взаимодействии органов внутренних дел Российской Федерации с иными органами исполнительной власти государства, необходимо отметить, что исполнительную власть в Российской Федерации реализует система органов исполнительной власти, которые в совокупности и взаимодействии друг с другом образуют сложную, многоуровневую функциональную структуру. Различным направлениям взаимодействия государственных органов исполнительной власти в правоохранительной сфере посвящено значительное число законодательных актов, прежде всего те, которые регулируют взаимодействие органов внутренних дел с иными контрольно-надзорными органами.

Об организационно-правовом характере принципа взаимодействия и сотрудничества в деятельности полиции свидетельствует наличие специальных регламентов взаимного осуществления государственных функций Министерством внутренних дел Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти.

В числе основных факторов, обуславливающих необходимость взаимодействия органов внутренних дел с органами государственными власти Российской Федерации, необходимо указать следующие:

- единство задач обеспечения правопорядка всеми органами государственной власти в соответствии с их компетенцией;
- особая сложность и специфичность деятельности в сфере обеспечения правопорядка;
- противоречия, вытекающие из комплексного характера воздействия на криминогенные факторы;
- обмен информацией, информационными и статистическими данными, планами работы;

- обобщение и распространение положительного опыта по взаимодействию;
- проведение совместных инструктажей и учебно-практических занятий;
- осуществление взаимного контроля в процессе взаимодействия;
- определение форм учета и оценки деятельности субъектов взаимодействия.

Организационно-тактическая форма включает:

- взаимный обмен информацией об изменении частной оперативной обстановки, о ходе выполнения отдельных планов, мероприятий;
- оказание взаимопомощи наличными средствами;
- разработка совместных мероприятий по изучению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их устранение;
- совместная проверка лиц, склонных к совершению правонарушений;
- проведение целевых комплексных операций на определенной территории.

Безусловно, данный перечень форм взаимодействия не является исчерпывающим и будет зависеть от конкретной ситуации.

Таким образом, главная цель взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти – обеспечение единства действий, взаимопомощи и объединения усилий для успешного решения общих задач.

При этом взаимодействие и взаимная помощь должны быть четко согласованы как по цели действий, так по месту и времени проведения совместных мероприятий, что обеспечивается единым пониманием задач, твердым знанием общих и особых обязанностей и способов их выполнения всеми взаимодействующими органами; знанием оперативной обстановки; наличием устойчивой и бесперебойной связи, постоянной взаимной информации о полученных новых данных в оперативной обстановке.

Взаимодействие органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- соблюдение законности, конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- гласность при строгом соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны;
- разграничение задач и функций;

- самостоятельность в реализации собственных задач и полномочий, а также в выработке форм и методов охраны правопорядка;
- согласованность планирования следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий;
- комплексное использование сил и средств с учетом их предназначения и возможностей;
- персональная ответственность руководителей заинтересованных органов за результаты взаимодействия.

Взаимодействие органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти осуществляется по следующим вопросам:

- обеспечение конституционных прав граждан;
- социально-экономическое развитие Российской Федерации;
- совместное выполнение задач, вытекающих из установленных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, реализация федеральных программ, планов и отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соответствующими соглашениями;
- иным вопросам, требующим учета мнений органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и соответствующими соглашениями.

В заключение необходимо подчеркнуть, что с содержательной точки зрения взаимодействие органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти заключается в согласованных по цели, месту и времени усилиях и во взаимной помощи по достижению задач, стоящих перед взаимодействующими субъектами.

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЧЛЕНОВ ЛИКВИДАЦИОННЫХ КОМИССИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Э. П. Андрюхина¹

В связи с тем, что реформирование действующей структуры федеральных органов исполнительной власти в целях повышения эффективности и результативности деятельности указанных органов происходит постоянно, уже давно назрел вопрос о статусе членов ликвидационных комиссий органов исполнительной власти, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение об их ликвидации.

Вопросы возникают не только по самому административно-правовому статусу председателя и членов ликвидационных комиссий упраздняемых органов исполнительной власти, но и по тому, каким образом указанных лиц можно привлечь при необходимости к ответственности, какова суть тех правовых отношений, которые возникают с членами ликвидационных комиссий (это государственно-служебные отношения, либо трудовые отношения либо гражданско-правовые отношения), кто должен подписывать правовой акт об увольнении указанных лиц.

Вышестоящие государственные органы (Администрация Президента Российской Федерации) и Правительство Российской Федерации тоже не пришли к единой позиции по этому поводу. Наибольшие проблемы возникают в том случае, если ликвидационная комиссия не укладывается в сроки, определенные нормативными правовыми актами о ликвидации соответствующих органов исполнительной власти, так как возникают еще и проблемы с финансированием деятельности ликвидационных комиссий.

В частности, ряд вопросов возник при ликвидации Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков.

Правовой статус сотрудников органов наркоконтроля был определен Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613 «О службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ». Подпункт 6 п. 142 данного Указа содержит в качестве основания увольнения со службы в органах нар-

¹ Доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент. © Андрюхина Э. П., 2017.

коконтроля формулировку «в связи с проведением организационно-штатных мероприятий», а п/п. 7 – «в связи с переводом в другой государственный орган». Важным представляется то, что в соответствии с п. 149 данного нормативного правового акта увольнение со службы в органах наркоконтроля сотрудников производится директором ФСКН России или начальником органа наркоконтроля, которому такое право предоставлено директором. Пункт 150 предусматривает, что при увольнении со службы в органах наркоконтроля по инициативе начальника органа наркоконтроля, в частности, в связи с проведением организационно-штатных мероприятий сотрудники предупреждаются о предстоящем увольнении в письменной форме не позднее чем за 2 месяца до увольнения. Пункт 154 указанного акта говорит, что приказы об увольнении сотрудников со службы в органах наркоконтроля и исключении их из списка сотрудников соответствующего органа наркоконтроля объявляются им под расписку с вручением копий (выписок) этих приказов.

В случае, если данные процедуры в отношении членов ликвидационной комиссии – сотрудников органов наркоконтроля произведены не были, то они юридически продолжают оставаться таковыми.

Пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» предусмотрены сроки завершения проведения организационно-штатных мероприятий, связанных с реализацией данного Указа до 1 июня 2016 г. Данные сроки выполнены не были и не могли быть выполнены, так как с 5 апреля до 1 июня – это меньше 2 месяцев, которые установлены действующим законодательством для процедуры увольнения (уведомление и т. д.).

В рамках реализации п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Правительство Российской Федерации издало распоряжение от 26 мая 2016 г. № 1026-р по обеспечению в установленные законодательством Российской Федерации сроки проведения ликвидационных процедур. Пунктом 5 данного распоряжения Минфину России было поручено финансирование мероприятий по реализации настоящего распоряжения, в том числе по сохранению денежного довольствия (денежного содержания, заработной платы) и социальных гарантий,

предусмотренных законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФСКН России, сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам упраздняемой ФСКН России, включенным в состав ликвидационных комиссий ФСКН России и ее территориальных органов, по ранее занимаемым ими должностям, а также по обеспечению их деятельности до завершения ликвидационных мероприятий, т. е. согласно срокам проведения ликвидационных мероприятий до 31 декабря 2016 г. включительно).

Пункт 67 Указа Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613 «О службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» содержит норму, в соответствии с которой при проведении организационно-штатных мероприятий, связанных с ликвидацией либо сокращением штатной численности (штата) органов наркоконтроля, сотрудники для их последующего трудоустройства зачисляются в распоряжение органа наркоконтроля сроком до 3 месяцев в порядке, определяемом директором ФСКН России.

Финансирование деятельности ликвидационной комиссии ФСКН России в этот период предусматривалось в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, установленных для упраздняемой ФСКН России в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год». Это положение позволяет сделать вывод о том, что члены ликвидационной комиссии из числа сотрудников ФСКН России должны были быть уволены не позднее 31 декабря 2016 г.

В связи с тем, что ликвидационные мероприятия в 2016 г. завершены не были, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2896-р были продлены их сроки, что предполагает продолжение необходимых действий ликвидационной комиссией в том же составе, так как данным актом не было установлено иное. Осуществление же финансового обеспечения расходов п. 4 распоряжения Правительства Российской Федерации определено в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных МВД России в федеральном бюджете, так как в соответствии с п. 7 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 МВД России является правопреемником упраздняемых органов (ФСКН России и ФМС России). Оно же в соответствии

с п. 2 распоряжения от 29 декабря 2016 г. является ответственным за проведение оставшихся ликвидационных мероприятий.

Частью 3 ст. 62 Гражданского Кодекса Российской Федерации установлено, что учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, назначают ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливают порядок и сроки ликвидации в соответствии с законом. Что и было сделано Правительством Российской Федерации в указанных выше распоряжениях.

Соответственно можно предложить несколько вариантов выплаты вознаграждения за исполнение обязанностей члена ликвидационной комиссии, включая председателя комиссии и его заместителей:

1) прием указанных лиц на службу в органы внутренних дел с получением ими денежного содержания (вознаграждения, довольствия) в пределах бюджетных ассигнований МВД России;

2) осуществление обязанностей членов ликвидационных комиссий на условиях гражданско-правовых договоров на оказание соответствующих услуг. Сторонами заключения такого договора будет МВД России и физическое лицо – член ликвидационной комиссии.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации может быть освобожден от своих обязанностей действующий председатель ликвидационной комиссии и назначен другой.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о том, что в случае отсутствия специального указания на правовой статус членов ликвидационной комиссии федеральных органов исполнительной власти в нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовой статус сохраняется за членами ликвидационной комиссии до их освобождения от должностей с соблюдением установленных законодательством сроков.

ПРЕДПОСЫЛКИ И ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАПРЕТА НА ПОСЕЩЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ДНИ ИХ ПРОВЕДЕНИЯ В РОССИИ

А. А. Аносов¹

На современном этапе в России произошло резкое увеличение хулиганского поведения болельщиков при проведении спортивных соревнований. Если раньше на стадион многие люди могли идти спокойно со своими семьями, теперь осуществление поддержки любимой команды стало отнюдь не безопасным делом. Особые беспорядки проявляются на футбольных матчах.

Раньше стать настоящим футбольным болельщиком было и не просто, данное звание необходимо было заслужить, поэтому люди, получившие такой статус, гордились этим событием и вели себя подобающе. В настоящее время любой человек может зайти в магазин, купить футбольную символику любого клуба и идти на стадион.

С развитием спорта людей на стадионах становилось все больше. Это требовало принятия мер по обеспечению их безопасности. На данном этапе имеются специальные футбольные организации, которые приходят на стадион для поддержки своей команды с определенными людьми. Они полностью отвечают за их поведение. Это настоящие фанаты, приходящие на стадион именно для поддержки своих команд. Однако имеются и группы лиц, которые посещают спортивные соревнования для того, чтобы учинить всякого рода беспорядки. Поэтому их поведение необходимо как-то контролировать, причем законными способами².

Необходимо отметить, что проблема футбольных хулиганов свойственна не только для российских реалий. Совсем недавно самыми ужасными хулиганами считались болельщики английский футбольных клубов. В 60-е годы XX в. английские футбольные трибуны заполнялись на 60 % фанатами, которые отождествляли себя с насилием. Из-за этого практически каждый второй футбольный матч заканчи-

¹ Курсант 2 «Г» курса института подготовки сотрудников для органов предварительного следствия МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Аносов А. А., 2017. Научный руководитель: старший преподаватель МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук Р. А. Брунер.

² Тихомирова М. Ю. Правовое регулирование поведения болельщиков на стадионе. М., 2014. С. 26.

вался потасовкой между фанатами. В результате данных процессов настоящие поклонники футбола переставали ходить на стадионы. Трагичным исходом закончилось такое поведение английских футбольных фанатов в 1985 г. во время финала Кубка Европейских чемпионов между «Ювентусом» и «Ливерпулем» на стадионе «Эйзель» в Бельгии. Беспорядки на трибунах в ходе этого матча привели к гибели 39 болельщиков. После этих событий английские футбольные клубы были отстранены от участия во всех европейских турнирах на пять лет.

Сложившаяся ситуация стала требовать вмешательства властей. На самых опасных для общества хулиганов стали заводится специальные картотеки. Многие из списка таких фанатов оказались за решеткой, а часть их получила пожизненный запрет на посещение спортивных соревнований.

Особая роль в данном аспекте принадлежала полиции. Они внедряли своих агентов в фанатскую среду и вычисляли наиболее опасных для общества болельщиков. За 30 лет властям Великобритании удалось коренным образом изменить ситуацию с поведением болельщиков в своей стране.

В России ситуация немного другая в данном вопросе. Хулиганское поведение болельщиков особенно на футбольных матчах не позволяет ходить на матчи семьями. Многие футбольные клубы лишаются поддержки болельщиков на матче из-за недостойного поведения некоторых фанатов.

Начиная с 20 января 2014 г., буквально накануне проведения XXII Олимпийский зимних игр в г. Сочи, в России стали применять новый вид административного наказания, который получил название «административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения», установленный в Федеральном законе от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ¹. На основании указанного Федерального закона в КоАП РФ был внесен ряд статей, в которых установлены правила назначения и исполнения данного вида наказания. Кроме этого, в данном нормативном акте содержатся виды

¹ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 30, ч. I, ст. 4025.

правонарушений, за которые установлена ответственность в виде запрета на посещение мест проведения спортивных соревнований.

Необходимость введения в действующее российское законодательство специальных норм, которые направлены на предотвращение возможных беспорядков при проведении массовых спортивных мероприятий, было вынуждено поведением болельщиков. Эта необходимость возникла еще за долгое время до принятия нововведений в КоАП РФ.

Начиная с 2009 г., в средствах массовой информации стали возникать разговоры по поводу необходимости разработки нормативного акта, который осуществлял бы регулирование запрета на посещение спортивных мероприятий лицами, неоднократно совершающими грубые правонарушения. Особую актуальность этот вопрос получил при проведении чемпионата Европы по футболу 2012 г. «Евро–2012», который проходил на территории Польши и Украины. Именно в это время поведение российских болельщиков заставило Правительство Российской Федерации обратить внимание на данную проблему.

Особую актуальность данной темы придает то, что на территории России в 2017 г. прошел Кубок Конфедераций и предстоит проведение чемпионата мира по футболу 2018 г., поэтому следует коренным образом решать эту проблему.

Одним из путей решения проблемы агрессивного поведения болельщиков на официальных спортивных мероприятиях стало внесение изменений в КоАП РФ и введение нового наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Необходимо отметить, что само определение понятия «административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований» законодателем не установлено, что в свою очередь создает определенные проблемы для правоприменителей.

Запреты в административном праве выступают сложным и довольно самостоятельным явлением, при помощи которого на законодательном уровне происходит ограничение прав и свобод определенных лиц. С их помощью происходит реализация юридической возможности недопущения нарушений, установленных государством правил поведения.

Как известно, административный правовой запрет является наиболее жестким способом правового регулирования общественных отношений. К данному способу влияния на граждан законодатель приходит только в том случае, когда возникает необходимость осуществ-

вить ограждение общество от нежелательного поведения определенных субъектов, которые являются адресатами административного запрета¹.

Для того чтобы определить понятие административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований в дни их проведения необходимо учитывать положения ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ о том, что оно является мерой временного характера и устанавливается только в ситуации нарушения правил поведения зрителей при осуществлении проведения спортивных соревнований.

Также следует отметить, что проведение спортивных соревнований не допускается в месте, которое не оборудовано необходимой инфраструктурой. В ситуации, когда этого не происходит, проведение соревнований недопустимо.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 и нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нарушение правил поведения зрителей соревнованиях, вступили в силу с 20 января 2014 г.² Эти правила закрепляют порядок поведения болельщиков при проведении спортивных соревнований, а также их правовой статус.

Особое значение при этом приобретает введение ответственности за противоправное поведение болельщиков в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Под ним понимается мера ответственности за совершение административного правонарушения, которая устанавливается на федеральном уровне в виде основного или дополнительного вида наказания, назначаемого за нарушение правил поведения зрителей во время проведения спортивных соревнований. Этот запрет устанавливается сроком от шести месяцев до семи лет на основании судебного решения³.

¹ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 56.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 (ред. от 30.01.2014) «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 51, ст. 6866.

³ Брунер Р. А., Кивич Ю. В. Критерии отнесения дел об административных правонарушениях к юрисдикции мировых судей // Современное право. – 2016. – № 1. – С. 105; Брунер Р. А., Аносов А. А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. – 2017. – № 6. – С. 33.

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности. Нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток¹.

Таким образом, история поведения болельщиков во время проведения крупных спортивных соревнований довольно велика. На протяжении многих лет спортивные болельщики России не совершали огромного количества противоправных поступков. Однако положение в последнее время значительно изменилось в этом направлении. Хулиганство на трибунах особенно при проведении футбольных матчей стало обыденным явлением для России. После того как негативное поведение российских фанатов спорта вышло на мировой уровень, последовали определенные санкции в отношении российского спорта, что потребовало вмешательства власти в этот процесс. В результате чего был разработан Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ, принятие которого внесло значительные изменения в КоАП РФ и иные нормативные акты в области спорта. Они коснулись правового статуса болельщиков и их ответственности за нарушение правил поведения во время проведения спортивных соревнований. Особую значимость при этом получило введение наказания в виде административного запрета на посещение официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

¹ Мейтин А. А. Преступления футбольных болельщиков. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых футбольными болельщиками, и их предупреждение : монография. М., 2015. С. 62.

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР ПРЕСЕЧЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МАССОВЫМ БЕСПОРЯДКАМ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Ю. А. Артемова¹

Неудовлетворение граждан политикой правящих элит может проявляться легитимным (через институты обжалования) либо нелегитимным путем (несанкционированные митинги, шествия, демонстрации и т. д.). Правоохранительные органы проводят комплекс мероприятий с целью устранения возможности возникновения более крупных протестов – массовые беспорядки.

С целью успешного выполнения возложенных на полицию задач, необходимо осуществление следующих мероприятий:

- обучение личного состава действиям в различных экстремальных условиях (проведение оперативно-тактических учений и практических занятий);
- введение психологической подготовки;
- предварительная разработка планов действий при экстремальных ситуациях;
- изучение иных источников влияния на граждан, имеющих авторитет среди населения.

Среди факторов, способствующих возникновению и реализации массовых беспорядков, позволим себе выделить следующие, с нашей точки зрения, ключевые:

- экономический (экономический кризис);
- политический (борьба за власть);
- социальный (снижение жизненного уровня населения);
- развитие процессов сепаратизма, национализма и политического экстремизма;
- правовой нигилизм;
- экологический (снижение уровня экологической обстановки);
- рост преступности;
- недостатки в работе правоохранительных органов.

¹ Курсант МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Артемова Ю. А., 2017. Научный руководитель: заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Г. Н. Василенко.

На карте мира нет ни одной страны, где не было бы массовых беспорядков. Под массовым беспорядком следует понимать «общественно опасные действия организованной толпы, сопряженные с применением насилия, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, а также оказанием вооруженного сопротивления представителям власти»¹. Зачастую массовые беспорядки начинаются с блокирования движения общественного и личного транспорта, разрушения собственности государственных и коммерческих организаций.

Массовые беспорядки, как правило, хорошо организованы и, преследуя определенную цель, постепенно перетекают в противостояние с полицией. Достижение цели происходит при помощи неожиданных бунтов, сопровождающихся нарушением прав окружающих людей, зачастую даже не причастных к бунтующим. Серьезно нарушаются имущественные права (например, сожжение машин или порча витрин торговых предприятий).

Основной критерий, относящий вышеперечисленные противоправные действия к массовым беспорядкам, – участие в них массы граждан (толпы). Объект противоправных действий – общественная безопасность, под которой следует понимать «состояние общества и человека, когда обеспечены стабильность и устойчивость развития общества как целостного социального механизма, права и свободы человека, благоприятные условия и возможности для удовлетворения и реализации его жизненных потребностей»².

В случае возникновения массовых беспорядков с целью локализации, пресечения, выявления и задержания зачинщиков в первую очередь привлекаются правоохранительные структуры (полиция, национальная гвардия и др.). Согласно Федеральному закону «О полиции»³, одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение правопорядка в общественных местах. Следует также обратиться к обязанностям полиции, среди которых:

– обеспечение общественного порядка в общественных местах;

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

² Демин И. В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. – 2008. – № 3. – С. 178–179.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

– обеспечение безопасности граждан и общественного порядка при проведении собраний, митингов, шествий, а также спортивных и иных массовых мероприятий.

Модели поведения протестующих заслуживают отдельного внимания. Несмотря на то что массовые беспорядки могут проходить на территории одного государства, участники могут быть гражданами как одного государства, так гражданами других государств. Протестующие, проживающие в разных государствах, налаживают общение на одном языке, как правило, английском. Местонахождение и проживание протестующих определить очень сложно, так как они используют не только дома и квартиры, но и палатки, располагаемые на территории церквей или заповедников. Определить бунтующих можно не только по действиям, но и по внешнему виду – яркие цвета одежды, которые используются в немыслимых нарядах, сопровождаемые громкой музыкой и нетрезвым состоянием.

Выделим несколько особенностей поведения протестующих граждан:

1. Место проживания протестующих, вне зависимости от состояния жилья, остается нетронутым, неповрежденным.

2. Определить район, в котором возможны бунты, во многих странах просто – витрины магазинов, значительное количество дорогостоящих машин, наличие урн для мусора. Все вышеуказанные «атрибуты» сразу повреждаются протестующими.

3. Для протестующих в момент осуществления массовых беспорядков нет разницы между государственным или частным имуществом.

Действия сотрудников российской полиции в условиях противодействия чрезвычайным ситуациям социального характера отличаются от действий сотрудников полиции других государств. Сравнение в этой части с полицией Германии позволяет выделить следующие выводы:

1. Задержание в России происходит путем ограничения свободы передвижения людей, которых помещают для доставления в специальную автотранспортную технику. Сразу оформляется протокол, с указанием статьи из гл. 20 КоАП РФ, назначается наказание. Причастность и виновность лица не всегда подробно устанавливается. Полиция Германии отслеживает зачинщиков и применяет только к ним конкретные меры.

2. Сопротивление либо неповиновение сотруднику полиции Российской Федерации влечет административное наказание (ст. 19.3 КоАП

РФ). Если происходит дальнейшее неповиновение, сопровождающееся оскорблениями, наступает уголовная ответственность (ст. 319 УК РФ). Любое сопротивление или неповиновение германской полиции влечет применение жестких мер силового воздействия и уголовного наказания.

3. Применение сотрудниками российской полиции специальных средств прекращается в случае, если бунтующая толпа перестает создавать угрозу, даже если протестующие не расходятся. Полиция Германии использует иную тактику. Используемые специальные средства применяются без остановки до «последнего» бунтующего: протестантов «гоняют по городу» с помощью водометов или других средств, выматывают, разделяют на более мелкие группы, деморализуют. Каждый раз, когда вмешивается полиция, протест бунтующих оканчивается провалом.

4. Внешний вид полицейских в Германии характеризуется средствами массовой информации положительнее, чем в России (отмечается ухоженность, опрятность, физическая форма).

5. Не секрет, что, действуя в условиях пресечения массовых беспорядков, сотрудники отечественных правоохранительных структур не всегда следят за уровнем профессиональной этики, допуская излишнюю словесную грубость, что крайне отличается от корректного обращения сотрудников полиции Германии.

6. Следует отметить наличие отличительного элемента на форме у сотрудников полиции Германии. Погоны, присущие форме полиции России, заменяют яркие синие знаки на спине, по которым сотрудники Германии идентифицируют друг друга в толпе. Применяется как цветовое кодирование, так и символы, цифры и буквы.

7. Отношение полиции Германии к гражданам, забравшимся на спецтехнику полиции, более жесткое, чем к массовому скоплению людей. Сотрудники полиции России, согласно действующему законодательству, обязаны попросить спуститься, предупредить о возможных последствиях.

Следует также обратить внимание на то, что в Германии законодатель закрепил положение о запрете задержания сотрудником полиции протестующих в церквях. В действующих нормативных правовых актах данное положение не упоминается, что дает возможность

сотрудникам полиции России задерживать протестующих граждан в любых местах¹.

Таким образом, следует сказать о том, что существует ряд отличительных особенностей у полиций разных государств. При сравнении полиции России и Германии в контексте заявленной тематики, наиболее явное отличие проявляется в возможности применения физической силы и специальных средств.

Профильное законодательство наделяет сотрудников полиции Германии большими полномочиями в рассматриваемой сфере, чем сотрудников полиции в России. Причем, как видно из сравнительного анализа и специальных обзоров прессы, в Европе меры воздействия значительно жестче. С другой стороны, гораздо больше внимания уделяется зарубежными коллегами сбору качественной персонифицированной доказательственной базы с применением тактических средств фото- и видеофиксации.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИЗНАКОВ ОПЬЯНЕНИЯ ЛИЦ, УПРАВЛЯЮЩИХ ТРАНСПОРТНЫМ СРЕДСТВОМ

К. С. Баканов²

Выявление водителей, управляющих транспортным средством (ТС) в состоянии опьянения и применение к ним мер принуждения (отстранение от управления ТС, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, административное законодательство связывает с соответствующими основаниями, а именно наличием достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения.

Определение соответствующих оснований является важным механизмом обеспечения принципа законности. Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях справедливо отмечает: «при рассмотрении таких дел необходимо проверять наличие законных осно-

¹ Бондарь Е. О. Международные административно-правовые отношения как предмет международного административного права // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире : материалы конференции : в 4 ч. 2017. С. 10–14.

² Помощник начальника ФКУ «Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения МВД России» по правовой работе. © Баканов К. С., 2017.

ваний для направления водителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, а также соблюдение установленного порядка направления на медицинское освидетельствование»¹. Эти основания, с одной стороны, призваны оградить водителей от необоснованных притязаний правоохранительных органов, с другой – вести более прицельное выявление нарушителей по соответствующим основаниям. Выявление соответствующих оснований, по сути, является первым этапом взаимосвязанных процессуальных мер, направленных на пресечение и последующее доказывание управления ТС в состоянии опьянения².

Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ водитель ТС, в отношении которого имеются основания или в отношении которого возбуждено административное производство по ст. 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию. Порядок проведения освидетельствования и направление на медицинское освидетельствование в соответствии с ч. 6 ст. 27.12 КоАП РФ определяется Правительством Российской Федерации.

Во исполнение данного положения издано постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством».

В п. 3 Правил освидетельствования установлено, что достаточными основаниями является наличие как минимум одного из следующих признаков: а) запах алкоголя изо рта; б) неустойчивость позы; в) нарушение речи; г) резкое изменение окраски кожных покровов лица; д) поведение, не соответствующее обстановке.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.08.2017).

² См.: Порташников О. М., Антонов С. Н., Баканов К. С., Молчанов П. В., Сальников С. П. Выявление и доказывание сотрудниками Госавтоинспекции фактов управления транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения : методические рекомендации. М. : ООО «ТР-принт», 2016.

В свою очередь, направлению на медицинское освидетельствование в соответствии с п. 10 Правил освидетельствования подлежит водитель ТС в случае отказа от прохождения освидетельствования, несогласия с результатами такого освидетельствования или при наличии Оснований и отрицательном результате освидетельствования.

Следовательно, чтобы инициировать и реализовать такие меры обеспечения, как отстранение от управления ТС и освидетельствование, уполномоченному должностному лицу первоначально необходимо установить основания. В дальнейшем при отказе от освидетельствования или несогласия с результатами субъекта или объекта освидетельствования осуществляется направление на медицинское освидетельствование.

Вместе с тем, в соответствии с п. 6.1 ст. 27.12 КоАП РФ критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, а также порядок проведения медицинского освидетельствования устанавливаются Минздравом России.

Таким образом, в ч. 1.1 и 6 ст. 27.12 КоАП РФ говорится об основаниях, которые раскрывались в Правилах освидетельствования и являлись основанием проведения освидетельствования и направления на медицинское освидетельствование, а в ч. 6.1 ст. 27.12 КоАП РФ используется понятие критериев. Более того, критерии и порядок проведения медицинского освидетельствования должны быть установлены Минздравом России.

Порядок проведения медицинского освидетельствования и критерии нашли свое отражение в приказе Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» (далее – Порядок МО).

В п. 6 Порядка МО установлено, что критерии аналогичны основаниям, установленным Правилами освидетельствования, за исключением «поведения, не соответствующего обстановке».

Однако в рассматриваемом пункте имеется оговорка о том, что данные критерии не распространяются на лиц, направляемых на медицинское освидетельствование в порядке ч.1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ.

Стоит отметить, что водители, подозреваемые в управление в состоянии опьянения, могут быть направлены на освидетельствование не только в порядке указанной выше нормы, но и, например, в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции».

Следовательно, в зависимости от порядка направления лица на медицинское освидетельствование необходимо установить основания или критерии, отличие которых заключается в том, что такой признак опьянения, как «поведение, не соответствующее обстановке», является «эксклюзивным» для водителей, направляемых в порядке, установленном КоАП РФ.

Подробнее рассмотрим указанные выше законные основания для направления водителя на медицинское освидетельствование, которые, по нашему мнению, являются не чем иным, как внешними признаками опьянения.

Сразу следует отметить, что большинство сотрудников Госавтоинспекции не обладают специальными познаниями в области медицины, что не позволяет им с большой долей вероятности визуально выявлять эти признаки опьянения. Кроме того, визуально выявленные признаки опьянения достаточно сложно доказывать в процессе судебного разбирательства. Как правило, они фиксируются только в протоколе понятыми в форме объяснения (не всегда) или средствами фото- и(или) видеофиксации, что не в каждом случае реально обеспечить.

Следует отметить, что алкогольное опьянение и его клинические проявления были неоднократно описаны в отечественной и зарубежной медицинской литературе. При этом большинство специалистов отмечали, что клиническая картина алкогольного опьянения выявляется при концентрации этанола в крови выше 0,8–1,0 промилле (г/л)¹. В свою очередь исчерпывающий перечень внешних признаков опьянения в современных условиях может создать проблемы с доказательственной базой по рассматриваемому правонарушению.

Заслуживает внимания и международный опыт в этом вопросе. Например, в Австралии соответствующее должностное лицо вправе потребовать пройти водителя немотивированный выборочный тест на

¹ См.: Бурцев А. А. Медицинский и правовой аспекты профилактики автомобильного травматизма, связанного с опьянением водителя транспортного средства : монография. М. : Техполиграфцентр, 2017. С. 56; Бурцев А. А. Критерии алкогольного опьянения водителя транспортного средства // Наука и техника в дорожной отрасли. – 2016. – № 2 (76). – С. 3; Левченко А. Л. К вопросу о совершенствовании правовой базы, регламентирующей деятельность Госавтоинспекции // Проблемы совершенствования деятельности Госавтоинспекции : сборник научных трудов НИЦ ГАИ. М., 1997. Вып. 1. С.16–17.

содержание алкоголя¹. Право провести анализ пробы выдыхаемого водителем воздуха на содержание паров этанола с помощью соответствующих технических приборов независимо от того, подозревается ли водитель в управлении транспортным средством в состоянии опьянения или нет, предоставлено полиции в Австрии, Дании, Нидерландах, Польше, Швеции. В Бельгии, Великобритании, Италии, Чехии, Швейцарии такая проверка осуществляется только при подозрении на управление транспортным средством в состоянии опьянения и в случае ДТП. В Австрии, Великобритании, Испании и Швеции полиция может проверить водителей с помощью алкометров и при остановке за иное нарушение правил дорожного движения².

Отдельно следует остановиться на опыте США, где, наряду с обучением полицейских, работающих на дороге, большое внимание уделяется подготовке экспертов по определению состояния наркотического опьянения (ЭОСНО).

В среднем при заключении эксперта о том, что водитель употреблял не только алкоголь, но и наркотики, последние выявлялись в крови водителя в 94 % случаев. Эксперты оказывались на 95 % правы в своих выводах о том, что водитель не употреблял наркотики. В 92–93 % случаев эксперты правильно определяют тип наркотического средства. Ошибочные заключения ЭОСНО о том, что водитель не находится под воздействием наркотиков, составляют не более 1,5 % случаев³.

Таким образом, наличие медицинских критериев, являющихся основанием применения отдельных мер административного принуждения сотрудниками Госавтоинспекции, установление которых напря-

¹ См.: Законодательство об административной ответственности за нарушения Правил дорожного движения в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Зарубежный опыт и его рецепция в российском законодательстве : научно-практическое пособие / В. Ю. Артемов, И. С. Власов, Н. А. Голованова; отв.ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. 290 с.

² См.: Антонов С. Н., Россинский Б. В. Проблемы совершенствования освидетельствования водителей транспортных средств на состояние опьянения // Административное право и процесс. – 2005. – № 2. – С. 3–6; Баканов К. С. Европейский опыт пресечения управления транспортным средством в состоянии опьянения. М., 2017. С.43–48.

³ Выявление водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения : обзорная информация. Вып. 13. М. : НИЦ БДД МВД России, 2001. С. 28–32.

мую связано с наличием специальных медицинских познаний, представляется сомнительным.

Конечно, наличие соответствующих оснований применения той или иной меры обеспечения производства по делу является важным элементом обеспечения принципа законности, однако такие основания должны носить определенный характер, а не эфемерный, и быть связаны с конкретной должностной компетенцией лица.

Считаем необходимым также рассмотреть вопрос о том, чтобы достаточным основанием для проведения освидетельствования и направления на медицинское освидетельствование можно будет считать подозрение соответствующего уполномоченного должностного лица.

Вопрос целенаправленности и законности при применении соответствующих мер принуждения должен решаться за счет повышения служебной дисциплины сотрудников Госавтоинспекции и дополнительного изучения и определения признаков опьянения.

Затронутая тема однозначно требует дальнейшего изучения и рассмотрения как среди специалистов, занимающихся проблемами административной юрисдикции, так и наркологов.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА НА МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А. Г. Бачурин¹

Регулирование общественных отношений, складывающихся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, в том числе обеспечении правопорядка при их проведении, в той или иной мере представлено в законодательных нормах зарубежных государств. В частности, достаточно интересен опыт нормативного регулирования названной сферы общественных отношений в Республике Беларусь.

Статья 35 Конституции Республики Беларусь гарантирует своим гражданам свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок².

¹ Старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности БЮИ МВД России. © Бачурин А. Г., 2017.

² URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

Основой нормативного регулирования порядка проведения массовых акций в данном государстве является Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»¹.

Порядок организации массовых мероприятий отличается исходя из заявленного количества участников. Так, при численности участников до 1000 чел. их организатором может выступать гражданин Республики Беларусь, достигший 18-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Организаторами массовых мероприятий при участии более 1000 чел. могут являться лишь коллективные субъекты – политические партии, профессиональные союзы или организации.

Лица, выступающие в качестве организаторов массовых мероприятий, должны соблюсти ряд условий, соблюдение которых является обязательными. В частности, они обязаны заключить договоры по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массового мероприятия, медицинского обслуживания и уборки территории после проведения на ней массового мероприятия. Платные услуги по охране общественного порядка оказываются Департаментом охраны МВД Республики Беларусь². Медицинское обеспечение массовых мероприятий общепрофильной врачебной бригадой предусматривает оплату в сумме 22,06 руб./ч.³ Отсутствие названных выше договоров позволяет местным органам власти отказать организатору массового мероприятия в его проведении.

Само заявление о проведении массового мероприятия подается в письменной форме в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия в срок не позднее 15 дней до дня его проведения.

Законом Республики Беларусь к организаторам и участникам массовых мероприятий предъявляются весьма жесткие требования в части соблюдения правопорядка. В частности, запрещено создавать препятствия движению транспорта и пешеходов; устанавливать палатки или иные временные сооружения; препятствовать деятельности сотрудников органов внутренних дел и граждан, выполняющих функции по охране общественного порядка; иметь при себе оружие и бое-

¹ URL: [http://www.pravo.by/pdf/2003-93/2003-93\(003-009\).pdf](http://www.pravo.by/pdf/2003-93/2003-93(003-009).pdf).

² По данным на 01.05.2017 г. охранная услуга, оказываемая милиционером, стоит 1117,2 рублей в нормо-час. URL: <http://ohrana.gov.by/wp/ru/our-services/-protection-of-business-entities/>.

³ Данные на 25.01.2017 г. Официальный сайт городской станции скорой медицинской помощи» г. Минска. URL: <http://minsk-smp.by/platnye-uslugi>.

припасы (их имитаторы или муляжи); осуществлять пропаганду войны или экстремистскую деятельность и т. д.

Нарушение запретов или установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий влечет ответственность в соответствии со ст. 23.34 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях¹. Следует отметить, что названная статья предусматривает ответственность и за вовлечение в участие в массовой акции за вознаграждение. Для лиц, нарушивших установленный порядок массовой акции за вознаграждение, устанавливается административная ответственность в виде штрафа в размере от 30 до 50 базовых величин² или административный арест, для организаторов – от 40 до 50 базовых величин или административный арест.

По нашему мнению, приведенный выше пример конструкции меры административной ответственности можно использовать и в российском законодательстве, в частности предусмотрев административную ответственность за вовлечение в проведение массового публичного мероприятия за вознаграждение, в случае допущенных нарушений порядка его проведения, так как для Российской Федерации данное противоправное деяние редкостью не является. Комментируя несанкционированные массовые акции, прошедшие в Москве 26 марта 2017 г., официальный представитель Следственного комитета Российской Федерации утверждал о наличии «оперативной информации о предложениях вознаграждения в случае задержания за участие в несанкционированной массовой акции 26 марта в Москве не только подросткам, но и другим участникам мероприятия»³. На сайте massovki.net приведены расценки за участие в массовых акциях: часовой пикет оценивается в 1000 руб., митинг и шествие – от 300 до 500 руб.⁴

Для противодействия названным противоправным деяниям предлагается дополнить ст. 20.2 КоАП РФ ч. 9, изложив ее в следующей редакции: «совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1-6.1 настоящей статьи, сопровождающиеся выплатой вознаграждения за участие в публичном мероприятии влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от

¹ URL: <http://kodeksy.by/koap>.

² Базовая величина в Беларуси с 1 января 2017 г. – 23 руб.. URL: <http://zakonipravo.hav.by/bazovaya-velichina-v-belarusi-s-1-yanvary-2017/>.

³ URL: <https://regnum.ru/news/2255089.html>.

⁴ URL: <https://massovki.net/viewforum.php?f=12&sid=2b659539b700ab5d2f305458d-49eb3af>.

двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок от ста до двухсот часов, или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц – от пятисот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей».

Закрепление в КоАП РФ предложенной нами нормы будет способствовать более успешному выполнению задач, стоящих перед законодательством об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушения правопорядка на публичных мероприятиях.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА САМОВОЛЬНОЕ ЗАНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА (АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ)

*Е. О. Бондарь¹,
С. В. Изутина²*

В последнее время правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами в области земельного законодательства, стали более частым явлением и волнуют как законодателя, так и собственников земельных участков³. Пункт 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации устанавливает принцип равной защиты государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности, а главой 7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны права собственности. Земельное правонарушение представляет собой виновное про-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Бондарь Е. О., 2017.

² Преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Изутина С. В., 2017.

³ Шурухнова Д. Н. Региональное административно-деликтное законодательство: проблемы применения и перспективы развития // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 54–57.

тивоправное действие, причиняющее вред земельным отношениям, наносит только отрицательные последствия, поскольку нарушает нормы, установленные земельным законодательством, прежде всего в сфере обеспечения охраны земельных ресурсов, их рационального использования, а также в области защиты прав, законных интересов лиц, использующих земельные участки¹.

В настоящее время самовольное занятие земельного участка является одним из самых распространенных нарушений земельного законодательства. Так, ст. 7.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или части участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим прав на него.

Под самовольным занятием земельных участков понимаются определенные действия лиц, подтверждающие фактическое использование конкретного земельного участка без разрешения на то органа исполнительной власти или местной администрации. Интересным представляется тот факт, что ст. 7.1 КоАП РФ содержит два примечания, которые указывают на то, что за совершенные административные правонарушения лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность именно как юридические лица. В статье указывается, что административный штраф рассчитывается исходя из кадастровой стоимости самовольно занятого земельного участка.

Собственно «самовольное занятие» земельного участка как физическим, так и юридическим лицом есть прямое нарушение земельного законодательства, так как лицо использует земельный участок, не имея на это правовых оснований и против воли собственника, и именно поэтому любой незаконный захват земельного участка приносит исключительно негативные последствия землепользователям, а также урон экономике страны, а в случаях, когда участок самовольно захвачен из государственных земель или земель запаса, то вред наносится государству². Содержание ст. 7.1 КоАП РФ, помимо самовольного занятия земельного участка, содержит в себе дополнительно еще два состава административного правонарушения: использование зе-

¹ См.: Усманова Л. Ф. Административная ответственность за экологические правонарушения в аграрном секторе экономики // Журнал российского права. — 2001. — № 8. — С. 49–55.

² См.: Бугров Д. С. О совершенствовании законодательства об ответственности за земельные правонарушения // Юридический мир. — 2003. — № 8. — С. 62–67.

мельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю и использование земельного участка без оформленных в установленном порядке документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. К самовольному занятию, в частности, относится совершение следующих действий: использование земельного участка до принятия соответствующим органом исполнительной власти решения о его предоставлении; огораживание участка, принятии мер, препятствующих доступу законных владельцев; противоправная застройка земельного участка; расширение границ земельного участка путем самовольного (необоснованного) вынесения ограждения земельного участка за его фактические границы, а также размещение строений или осуществление складирования за границами предоставленного гражданину участка. Следствием данного правонарушения является в соответствии с п. 1 ст. 60 Земельного кодекса обязанность лица, осуществившего самовольное занятие земельного участка, восстановить нарушенные им права. Самовольно занятые земельные участки возвращаются их землепользователям, землевладельцам, собственникам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их самовольном занятии, снос зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве осуществляются виновными лицами за свой счет¹. Ответственность за самовольный захват земли выражается в наложении административного штрафа. Поправки, вступившие 20 марта 2015 г. в законную силу, к Кодексу об административных правонарушениях существенно увеличили размер штрафа за самовольное занятие земельного участка, использование его не по целевому назначению. Теперь исчисление штрафа осуществляется в процентах от кадастровой стоимости земельного участка. Данная поправка позволяет при определении размера штрафа учитывать индивидуальные характеристики конкретного участка, когда его кадастровая стоимость определена или нет.

А теперь рассмотрим проблему самовольного захвата земельных участков на примере нового субъекта Российской Федерации – Рес-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; – 2014. – № 30, ч. I, ст. 4225.

публики Крым¹, на территории которой самозахват земель приобрел массовый характер с 1941 г. по 1944 г., после возвращения депортированных национальностей – немцев, крымских татар, греков, болгар и крымчан², которые вследствие невозможности получения участков на законных основаниях были вынуждены прибегнуть к самовольному занятию земель. Рассматриваемый вопрос долгие годы оставался неурегулированным и только после принятия Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым» на полуострове взялись за решение данной острой проблемы, игнорируемой украинской властью в течение многих лет. В ходе проведенной инвентаризации земель в Крыму в состоянии самовольно захваченных земель находится 59 земельных массивов общей площадью около 1 500 тыс. гектаров. Кроме того, на данных территориях расположены 2545 различных строений и сооружений. В частности, это районы Алушты, Ялты, Симферопольского и Судакского районов. По итогам инвентаризации глава субъекта Сергей Аксенов внес в парламент законопроект «О регулировании вопросов, связанных с самовольным занятием земель на территории Республики Крым», который предоставил людям реальную возможность спустя столько лет получить землю и узаконить свои права на нее.

В связи с данным нововведением земельные участки могут получить льготные категории граждан, а именно: ветераны войны, многодетные семьи, чернобыльцы, лица, проживающие в аварийных домах, семьи, в которых обеспеченность жилой площадью составляет не более 10 метров на человека, а также жертвы незаконного переселения с территории Крымской АССР по национальному признаку в 40-е годы прошлого века.

Из-за множества бюрократических проволочек и неспособности властей Украины сотрудничать с жителями Крыма вопрос оформле-

¹ См.: Василенко Г. Н. Проблемы формирования законодательства об административных правонарушениях города Севастополя // Проблемы переходного периода: адаптация нормативно-правовых актов Крымского федерального округа к законодательству Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. С. А. Буткевича. Дияйпи, 2015. С. 191–194.

² См.: Анисимов А. П. Теоретические вопросы земельно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 4 (25). – С. 81–91.

ния земли был не решен. У граждан тогда еще Украинского Крыма это вызывало сильное недовольство. Стали появляться так называемые «поляны протеста», на которых крымские татары проводят акции с призывом узаконить самозахват земель. Проблема настолько остра, что продолжает провоцировать людей на открытое заявление властям о ней. В начале сентября 2017 г., в СМИ появилась информация о несанкционированном митинге в Севастополе. Местные предприниматели, обманутые дольщики и горожане, у которых местные власти изымают «незаконно полученную при Украине» землю, собрались, чтобы высказать свой протест властям. Собралось около 80 чел.

Ранее правительство Севастополя подало порядка 3800 исков «об истребовании земельных участков, находящихся в незаконной собственности». Ответчиками являются члены кооперативов «Дружба-1», «Дружба-8», «Дружба-9», «Звездный», «Горный-2» и др.¹ Но, тем не менее, шанс у граждан получить свою законную долю все же появился, уже в российском Крыму². Отметим тот факт, что «захватчик» земельного участка имеет возможность получить его бесплатно только в случае признания его действительно нуждающимся в предоставлении данного участка. В связи с этим в законопроекте определены случаи безвозмездного предоставления земли.

Подводя краткий итог, можно сказать, что Российская Федерация сделала важный шаг к урегулированию земельного вопроса на территории Республики Крым. Отныне получить земельные участки в собственность можно на законных основаниях. Председателем комитета Госсовета Крыма по имущественным и земельным отношениям в 2015 г. было сделано заявление о том, что к концу года в Крыму будет окончательно решена проблема с самовольно захваченными участками и все жители Крыма, действительно нуждающиеся в предоставлении земельных участков, несомненно, их получат.

Граждане, не обладающие первоочередным правом на получение земли, получили право выкупить или арендовать земельные участки, на которых они ранее уже построили строения и тем самым также их узаконить, оформив соответствующие документы. Но, к сожалению,

¹ URL: sevlive.ru.

² См.: Шурухнова Д. Н. Региональное административно-деликтное законодательство: проблемы применения и перспективы развития // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, 2016. С. 54–57.

пока данная проблема так и не была решена окончательно. Власти не учли социально-экономический уровень населения и возможности оформления земли по закону. Существующее законодательство требует поправок, которые будут способствовать реализации прав граждан разных социальных слоев.

НЕВМЕНЯЕМОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ УСТАНОВЛЕНИЯ НА ПРАКТИКЕ

О. А. Белова¹

Как известно, состав любого административного правонарушения включает четыре основных элемента, каждый из которых является необходимым условием для признания того или иного деяния правонарушением – объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Одним из главных признаков субъекта административного правонарушения, наряду с виной, является вменяемость. Под вменяемостью в уголовном и административном праве понимается способность лица во время совершения общественно опасного деяния осознавать фактический характер и общественную опасность своего действия (интеллектуальный момент) и руководить ими (волевой момент).

Соответственно под невменяемостью понимается такое состояние субъекта правонарушения, при котором он не может осознавать фактический характер и противоправность своего деяния либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 28.1 КоАП РФ).

По словам русского ученого Н. С. Таганцева, «вменяемость субъекта является краеугольным камнем всех теорий, признающих основанием наказуемости виновное посягательство на правопорядок»². Поэтому изучение вопросов вменяемости и невменяемости лица, со-

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 330 учебный взвод. © Белова О. А., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

² Таганцев Н. С. Русское уголовное право : лекции. Часть общая. М., 1994. Т. 1. С. 152.

вершившего правонарушение, всегда оставались актуальными как в теории права в целом, так и в отдельных отраслях, в том числе в науке административного права.

По сравнению с наукой уголовного права, где вопросам вменяемости и невменяемости уделяется традиционно значительное место, к сожалению, в настоящее время проблеме изучения вменяемости и невменяемости в административном праве уделяется, на наш взгляд, явно недостаточное внимание. Из работ последних лет можно выделить статьи ряда авторов, посвященных вопросам невменяемости в административном праве, таких как И. В. Орлов¹, Т. М. Секретарева², Н. В. Иванцова³, косвенно проблема невменяемости затрагивалась в исследованиях Б. П. Носкова⁴, Б. В. Россинского⁵, А. Г. Авдейко, С. Н. Антонова⁶ и др.

Как мы видим, специальные работы по вопросам невменяемости в отечественном административном праве можно в буквальном смысле «пересчитать по пальцам». К тому же даже в них встречаются, на наш взгляд, весьма спорные и необоснованные высказывания о том, что положения КоАП о невменяемости вряд ли найдут широкое применение на практике и институт невменяемости будет «нерабочим» в административном праве, в отличие от уголовного⁷.

Однако реальное положение вещей свидетельствует об обратном. За полтора десятилетия действия Кодекса об административных пра-

¹ Орлов И. В. Невменяемость как освобождение от административной ответственности // Юрист. – 2003. – № 1. – С. 23–26.

² Секретарева Т. М. Способы установления состояния невменяемости в административном судопроизводстве по материалам судебной практики // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 2. – С. 248–254.

³ Иванцова Н. В., Секретарева Т. М. Изучение вопросов о психическом состоянии физического лица, совершившего противоправное деяние, – важная гарантия законности // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 2. – С. 67–71.

⁴ Носков Б. П. К вопросу о классификации лиц, привлекаемых к административной ответственности // Административное право и процесс. – 2010. – № 3. – С. 26–29.

⁵ Россинский Б. В. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : постатейный научно-практический комментарий. М. : Библиотечка РГ, 2014. 850 с.

⁶ Авдейко А. Г., Антонов С. Н., Бачило И. Л. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный). М. : Проспект, 2011. 1296 с.

⁷ Орлов И. В. Указ. соч. С. 25.

во нарушениях накопилось немало примеров правоприменительной практики, связанной с проблематикой невменяемости. К сожалению, на сегодняшний день у такой судебной практики отсутствует единообразие, решения судов в этой сфере зачастую противоречат друг другу. Такое положение вещей вызывает насущную необходимость как упорядочения судебной практики и приведения ее к общему знаменателю, так и серьезных научных работ в данной области, по объему и глубине исследования значительно превышающих формат отдельных статей в научных журналах.

Поскольку наличие невменяемости субъекта является обстоятельством, исключающим привлечение лица к административной ответственности, то особое значение должны иметь правовые положения о порядке и способах установления такого состояния на практике. В действующем КоАП РФ подобные правовые нормы, к сожалению, отсутствуют.

В отличие от Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который в ст. 196 закрепляет обязательное назначение судебно-психиатрической экспертизы, в тех случаях, когда необходимо установить психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда возникает сомнение в его вменяемости или способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве, КоАП РФ не содержит положения, которым закреплялось бы обязательное проведение психиатрической экспертизы в аналогичных случаях, что, на наш взгляд, является серьезным пробелом законодательства.

В отсутствие единого обязательного критерия для установления состояния невменяемости суды при рассмотрении дел об административных правонарушениях сегодня идут различными путями, выясняя в каждом конкретном случае, является ли лицо вменяемым или нет. В упомянутой выше работе Т. М. Секретаревой¹ проведено исследование более 200 судебных решений за 2011–2014 гг., на основании которого все случаи установления невменяемости в административной судебной практике можно разделить на четыре группы:

– невменяемость лица устанавливается путем назначения психиатрической экспертизы в рамках данного дела об административном правонарушении;

¹ Секретарева Т. М. Способы установления состояния невменяемости в административном судопроизводстве по материалам судебной практики // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 2. – С. 248–254.

- невменяемость признается на основании того факта, что лицо было признано недееспособным в рамках гражданского судопроизводства;

- невменяемость лица в административном процессе признается на основании более раннего признания его невменяемым в уголовном процессе;

- невменяемость признается на основании иных данных, к которым в первую очередь относятся различные медицинские документы – справки о лечении, документы о наличии инвалидности в связи с психическим заболеванием и т. д.

Считаем необходимым отметить, что последние три пункта из данного списка фактически не отвечают основополагающему положению о невменяемости лица, согласно которому состояние невменяемости должно быть установлено только в отношении конкретного деяния, совершенного в определенный момент времени, и не всегда может быть напрямую связано с другими действиями, характеризующими состояние конкретной личности в другие моменты времени.

Признание лица невменяемым в конкретном административном деле априори на основании ранее существовавших решений судов в гражданском и уголовном процессах, равно как и на основании иных сведений, на наш взгляд, является серьезным недостатком судебной практики. Психическое состояние лица может существенно меняться во времени, душевные заболевания могут как временно обостряться, так и затухать, поэтому установление невменяемости должно проводиться в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств дела и в конкретный момент времени.

В связи с этим, по нашему мнению, проблема определения невменяемости в административном праве нуждается в серьезных дополнениях в законодательстве. В частности, мы полагаем, что необходимо внести в КоАП РФ положение, которое унифицировало бы порядок определения невменяемости лиц, совершивших административные правонарушения, путем проведения обязательной в таких случаях судебно-психиатрической экспертизы.

Помимо этого, также имеет смысл по аналогии с уголовным правом (ст. 22 УК РФ) рассмотреть возможное включение в законодательство об административных правонарушениях положений об ограниченной вменяемости виновного лица как обстоятельства, не исключающего ответственность, но учитывающегося судом как смягчающее при вынесении наказания.

Высказанные нами предложения, конечно, не решат всех проблем, существующих в данной области, но их более подробное и детальное рассмотрение требуют значительно больше времени и объема работы, что оставляет широкое поле деятельности для исследований в данном направлении.

ДЕКЛАРИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г. Н. Василенко¹

Вопросы правового регулирования сферы государственного управления в Российской Федерации является одной из актуальных и дискуссионных проблем современности. В условиях проводимых административных преобразований проблема качества административно-правового регулирования общественных отношений приобретает первостепенное значение. От качества административно-правовой регламентации напрямую зависит успех социально значимых преобразований в стране.

Развивая институты рыночной экономики, государство идет по пути либерализации, ослабления своего непосредственного участия, контроля и надзора в отдельных сферах общественной жизни, тем самым позволяя хозяйствующим субъектам и гражданам самостоятельно решать многие вопросы, еще недавно находившиеся в области монопольных интересов государства. Ярким примером этому может служить либерализация административно-правового института лицензирования – количество лицензионных видов деятельности существенно уменьшилось за 10 лет.

Государство все чаще позволяет хозяйствующим субъектам самостоятельно контролировать качество предоставляемых ими услуг или производимых, реализуемых товаров и, как следствие, нести за это юридическую ответственность. Даже такая традиционно подконтрольная государству сфера, как строительство получила возможность к саморегуляции на законодательно установленных условиях. Другим примером либерализации контрольных полномочий государ-

¹ Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © Василенко Г. Н., 2017.

ства может быть назван административно-правовой институт добровольной сертификации.

В условиях интенсивного развития, обновления правовой материи отрасли административного права неизбежно возникают новые формы и методы правового регулирования, отдельные административно-правовые институты преобразуются, приобретая новое значение в системе институтов отрасли административного права. Указанные обстоятельства становятся предпосылками для формирования новых правовых «образований» – институтов, одним из которых является административно-правовой институт декларирования.

Декларирование как административно-правовой институт в России формировался последовательно на протяжении длительного времени, однако получил свое новое качественное развитие относительно недавно. На сегодняшний день можно с уверенностью говорить, что институт декларирования окончательно вышел за пределы привычного для многих специалистов межотраслевого института налогового или таможенного права, приобрел качества и признаки, характеризующие его как самостоятельный административно-правовой институт.

В первую очередь о таком «преобразовании» свидетельствует появление большого числа разновидностей декларирования: налоговое, таможенное декларирование, декларирование пожарной безопасности, декларирование соответствия качества продукции, декларирование промышленной безопасности, лесное декларирование, антикоррупционное декларирование, инвестиционное декларирование, экологическое декларирование, добровольное декларирование активов и счетов (вкладов) в банках и многие др.

Административно-правовой институт декларирования обладает всеми необходимыми для подобного рода правовых категорий признаками:

- нормативно-определенными принципами, регулятивными целями, задачами и функциями правового института;
- разветвленным понятийным аппаратом;
- многообразием объектов декларирования;
- уникальным субъектным составом;
- специфичностью регулируемых общественных отношений;
- наличием особого метода административно-правового регулирования, который, являясь по своей природе императивным, обладает

«уведомительной окраской», что в определенной степени расширяет понимание метода отрасли административного права;

- охранительными правовыми средствами;
- уникальным организационным механизмом.

Гармонично объединяя в себе наиболее востребованные сегодня качества большинства административно-правовых институтов, декларирование становится одним из наиболее оптимальных и эффективных механизмов регулирования взаимоотношений между государством и обществом.

Указанная проблематика, с нашей точки зрения, требует научной оценки в рамках самостоятельного детального исследования, что в свою очередь будет способствовать научному обоснованию ключевых положений, характеризующих декларирование как самостоятельный, динамично развивающийся административно-правовой институт и позволит существенно расширить границы понимания предмета и метода регулирования отрасли административного права.

Актуальность изучения института декларирования обуславливается также отсутствием комплексных исследований видового многообразия отношений, регулируемых указанным институтом.

В отраслях различных наук определенное внимание уделено отдельным вопросам декларирования, в первую очередь таможенного, налогового декларирования, а также декларирования соответствия качества продукции.

Различные аспекты указанной проблематики нашли свое отражение в работах Р. П. Мешечкиной, Е. Е. Ледовского, Ю. В. Малышенко, И. А. Орлова, А. Ю. Терешенковой, Н. М. Кожуханова, А. Ю. Рыманова, Е. А. Ивановой, В. П. Бугорского, О. П. Яблонского, В. А. Ивановой, А. С. Концевенко и ряда других ученых и специалистов-практиков. Однако работы указанных авторов не имеют прямого отношения к административно-правовой науке и не рассматривают декларирование с позиций административно-правового регулирования.

С другой стороны, предпосылки для исследования административно-правового института декларирования были заложены теоретиками административного права в ставших классическими научных трудах, среди которых такие как «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» (С. С. Алексеев), «Механизм административно-правового регулирования. Понятие и структура» (И. И. Веремеенко), «К концепции механизма административно-правового регулирования» (А. П. Шергин). Теоретическую основу

предполагаемого исследования составляют фундаментальные достижения общей теории права и теории административного права, сформулированные в работах таких известных деятелей науки, как В. Д. Сорокин, Д. Н. Бахрах, А. П. Коренев, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, А. П. Шергин, И. Ш. Килясханов, Е. Ю. Грачева, А. А. Савостин, Ю. К. Валяев и др.

При этом следует констатировать, что указанные выше исследования затрагивают вопросы административно-правового декларирования лишь фрагментарно. Административно-правовой метод декларирования, а также одноименный правовой институт никогда не являлись предметом отдельного научного исследования. Фактически в науке административного права сложилась ситуация, при которой осталось не замеченным и обделенным вниманием научного сообщества формирование и динамичное развитие масштабного правового образования, оказывающего существенное влияние на широкий круг общественных отношений, подлежащих административно-правовому регулированию.

Несмотря на значительное число работ, авторы которых исследуют вопросы декларирования, в том числе в сфере государственного управления, проблематика административно-правового декларирования изучена слабо. Основное число научных изысканий, в том числе упомянутых выше авторов, посвящено проблемам только налогового или таможенного декларирования, которые сформировались раньше остальных субинститутов декларирования и обеспечивают сегодня широкую правоприменительную практику.

Между тем реалии современного законодательства свидетельствуют о множественности объектов декларирования и едином уникальном административно-правовом методе их регулирования. Методологические и концептуальные основы административно-правового декларирования, система административно-правового института декларирования, административно-правовые декларационные отношения и соответствующие процедуры, с предлагаемых нами позиций, до сих пор не являлись предметом самостоятельного научного исследования.

Теоретическая значимость предполагаемого исследования определяется его направленностью на развитие теоретической базы юридической науки административного права, познание сущности, содержания, закономерностей, свойств, возможностей эффективного применения административно-правового декларирования.

Практическая значимость – заключается в конкретных рекомендациях по совершенствованию реализации метода административно-правового декларирования.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

А. К. Вахитов¹

Органам внутренних дел для выполнения возложенных на них задач и обязанностей предоставляется право применять меры административного принуждения, которые используются для защиты общественных отношений от противоправных посягательств. Охраняя неприкосновенность личности, ее права, свободы, законные интересы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, органы внутренних дел правомочны применять принудительные меры к тем, кто не поддается влиянию мер убеждения, принуждать правонарушителей к соблюдению норм права, принудительно подчинять их правопорядку. Меры принуждения могут применяться и к лицам, не совершающим правонарушений, в целях предупреждения правонарушений или наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Одним из правовых источников мер административного принуждения является Федеральный закон «О полиции»². В связи с этим мы рассмотрим Закон «О полиции» как один из основополагающих нормативных правовых актов, регламентирующих меры административного принуждения в деятельности сотрудников полиции, более детально.

В современных условиях меры административного принуждения должны быть наполнены новым правовым содержанием, так как они должны быть понятны гражданам и нести важную социальную нагрузку. В ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О полиции» закреплено, что «действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан»¹. В этих условиях значительно возрастает

¹ Преподаватель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Вахитов А. К., 2017.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

¹ Там же.

роль нормативной правовой регламентации данных мер государственного принуждения, что требует разрешения открытого вопроса об источниках правовой регламентации мер административного принуждения.

На наш взгляд, следует обратить внимание, во-первых, относится ли Федеральный закон «О полиции» к источникам административного принуждения. Во-вторых, какое место в иерархии источников административного принуждения занимает данный нормативный правовой акт. В-третьих, насколько качественно в настоящее время урегулировано административное принуждение, применяемое сотрудниками полиции.

Анализ Федерального закона «О полиции»¹ позволяет сделать вывод о том, что в тексте закона термин «принуждение» используется только четыре раза, а термин «административное принуждение» – не используется. Однако такие количественные характеристики не дают ответа на вопрос об объеме мер, регламентирующих административное принуждение, применяемое в своей служебной деятельности сотрудниками полиции. Вместе с тем, это свидетельствует о наличии определенных пробелов юридического характера.

Очевидно, что степень нормативного правового регулирования данных видов административного принуждения неодинакова. Наиболее качественно регламентированы меры административной ответственности (наказания), что закреплено в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях². В несколько меньшей степени урегулированы меры административно-процессуального обеспечения и административно-правовой защиты. Что касается мер административного предупреждения и административного пресечения, состояние их нормативного правового закрепления вызывает наибольшее число вопросов.

Следует иметь в виду, что нормативная правовая регламентация мер принуждения, применяемых полицией, не ограничена гл. 4–5 Федерального закона «О полиции», а содержится и в других статьях данного нормативного правового акта. Так, рассмотрение ст. 13 Федерального закона «О полиции» позволяет заключить, что ее нормы регулируют применение следующих мер административного

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 20.03.2017).

пресечения: требование от граждан и должностных лиц прекратить противоправное поведение (п. 1), задержание транспортного средства (п. 20), дача предписания (п. 27) и др. В то же время, как было отмечено выше, значительное внимание в Законе «О полиции» уделено мерам административного пресечения, указанным в гл. 4. Такое законодательное решение вполне закономерно, так как данные меры относятся к числу наиболее часто применяемых и вызывают наибольшее число жалоб со стороны граждан.

В значительно меньшей мере в Федеральном законе «О полиции» уделено внимание регламентации вопроса применения мер административно-процессуального обеспечения и административной ответственности. В то же время п. 8 ст. 13 Закона «О полиции» предусмотрено право полиции «составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях». К мерам процессуального обеспечения относится также проверка документов, удостоверяющих личность граждан, если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом¹. Применение мер административной ответственности и ряда мер административно-процессуального обеспечения сотрудниками полиции, установлено КоАП РФ и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализируя роль Закона «О полиции» как источника административного принуждения, мы можем сделать вывод, что данный нормативный правовой акт является одним из наиболее действенных источников административного принуждения, применяемого сотрудниками полиции. Это обусловлено тем, что Федеральный закон «О полиции» обладает высшей юридической силой, что предопределено его принятием органом законодательной власти Российской Федерации. Вместе с тем, он занимает определенное место в иерархии законов. Это означает, что нормы Закона «О полиции», в том числе и регламентирующие меры административного принуждения, уступают

¹ Административная деятельность ОВД : учебник для СПО / отв. ред. М. В. Костенников, А. В. Куракин. М. : Юрайт, 2016.

в юридической силе Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, кодифицированным законам. С учетом общности изложения мер административного принуждения ряд мер административного принуждения получил общее закрепление, т. е. их конкретный механизм реализации содержится в других нормативных правовых актах, но ряд мер содержит детальный механизм применения, например физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Федеральный закон «О полиции»¹ не относится к числу кодифицированных нормативных правовых актов. В этой связи его нормы уступают в юридической силе кодифицированным нормативным правовым актам, которые регламентируют применение мер административного принуждения, прежде всего КоАП РФ. В то же время одним из путей повышения качества нормативного правового регулирования могло бы стать формирование единого кодифицированного акта, регламентирующего применение мер административного принуждения, применяемых сотрудниками полиции в Российской Федерации.

Во-первых, в правовом регулировании мер административного принуждения, применяемых полицией, следует предоставить приоритет кодифицированным законодательным актам. При этом кодификация должна проводиться с учетом видовой специфики мер административного принуждения.

Во-вторых, минимизировать подзаконное нормативное правовое регулирование административного принуждения, применяемого полицией, т. е. в максимальной мере закрепить нормы прямого действия.

В-третьих, следует дополнить гл. 4 и 5 Федерального закона «О полиции» с тем, чтобы уменьшить число отсылочных норм.

В-четвертых, следует минимизировать количество нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих применение мер административного принуждения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОБУЧАЮЩИХСЯ
В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ**

М. А. Вашаев¹

В состав административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России, входят установленные законодательством юридические гарантии к числу которых относятся и меры государственной защиты². По поводу включения их в структуру административно-правового статуса государственного служащего в юридической науке нет единого мнения³. Однако, по нашему мнению, целесообразно отметить, что реализация закрепленных за обучающимися прав и обязанностей, невозможна без создания соответствующих условий гарантирующих защиту интересов самого служащего. Многие ученые-административисты предлагают рассматривать гарантии (применительно к службе в ОВД) как обязательный элемент административно-правового статуса служащего, при этом система гарантий состоит из нескольких взаимосвязанных групп. К гарантиям при прохождении государственной службы относятся меры экономического, социального, организационного и правового характера, направленные на реализацию как должностных, так и общих прав и обязанностей государственного служащего⁴. Так, А. Ф. Ноздрачев под гарантиями и компенсациями на государственной службе понимает различного рода денежные возмещения дополнительных затрат и более высокой стоимости жизни, возникающих в связи с выполнением государственным служащим служебных заданий⁵.

¹ Адъюнкт МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Вашаев М. А., 2017.

² См.: Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М: БЕК, 1996. С. 319.

³ См. например.: Осянко Д. М. Административное право. М., 2000. С. 97; Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 238; Морозова И. С. Льготы в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 17; Смагина И. А. Гарантии как элемент административно-правового статуса государственного и муниципального служащего : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 11.

⁴ См.: Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М. : Юрист, 1996. С. 93.

⁵ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М. : Статут, 1999. С. 425.

Мы разделяем данную концепцию и рассмотрим группу гарантий, составляющих социальную защищенность обучающихся в образовательных организациях МВД России.

В юридической литературе неоднократно встречаются понятия о «мерах правовой и социальной защиты», «гарантиях правовой и социальной защиты», «социально-правовой защищенности», «охране и защите прав», «обеспечении прав и свобод человека»¹. Причем, как отмечается С. Ф. Зыбиным и А. В. Стремоуховым, «такие близкие но звучанию понятия, как «социальная защита» и «социальная защищенность», «правовая защита» и «правовая защищенность», нередко используются неадекватно тем явлениям, которые должны отражать»². В настоящее время термин «социальная защита» применяется в юридической литературе в Российском законодательстве в узком и широком смысле слова. Так, в буквальном значении слов, составляющих этот термин, «социальная защита» – «общественная, относящаяся к жизни людей и их отношений в обществе, охрана, ограждение от посягательств, от опасности, предохранение от чего-либо»³. Рассматривая определение понятия «социальный», содержащееся в Малом толковом словаре русского языка, можно установить и более узкое значение этого термина: «ограждение, предохранение материальных и духовных потребностей людей»⁴.

Анализ содержания нормативных правовых актов, посвященных различным аспектам социальной защиты, специальной научной литературы позволяет также определить широкое значение термина социальная защита. Ряд авторов рассматривает социальную защиту как защиту, в первую очередь, материальной, имущественной сферы граждан. Так, С. Д. Порошук указывает: «Содействуя развитию рыночных отношений, государство должно взять на себя функцию социальной защиты всех граждан, выражающуюся в системе мер, при-

¹ См.: Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н. И. Матузова. Саратов : СВШ МВД РФ, 1996. С. 81–101.

² Зыбин С. Ф., Стремоухов А. В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. СПб. : СПБИ МВД России, 1994. С. 50.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1988. С. 185, 614.

⁴ См.: Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М. : Русский язык, 1990. С. 165, 562.

званных обеспечить достойный и достаточный уровень жизни каждого человека...»¹.

Исходя из представленных взглядов на определение социальной защиты можно сформировать понятие социальной защиты сотрудников ОВД, обучающихся в образовательных организациях МВД России. В широком значении термин «социальная защита» представляет собой экономическую, правовую, экологическую, медицинскую и моральную защиту обучающихся от ущемления их прав, а также обеспечение безопасных условий их жизни.

В институт социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России, входят нормы различных отраслей права (конституционного, административного, трудового, финансового, жилищного, уголовного), в связи с чем он является комплексным и обладает своей спецификой.

Нормы, определяющие гарантии социальной защиты курсантов и слушателей, нашли свое отражение во многих законодательных и иных нормативных правовых актах, определяющие прохождения службы в органах внутренних дел. Следует сказать, что защита прав и свобод личности имеет самое непосредственное отношение к социальной защите сотрудников органов внутренних дел. Связано это с тем, что в Российской Федерации, так или иначе, осуществляется социальная политика².

Предоставление гарантии урегулированы целым комплексом нормативных правовых актов, в свою очередь основной объем и порядок предоставления гарантий у сотрудников ОВД регулируется Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 23.11.2015, с изм. от 14.12.2015) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ и Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)⁴.

¹ См.: Порошук С. Д. Указ. соч. С. 12–13.

² См.: Якунин В. И., Роик В. Д., Сулакшин С. С. Социальное измерение государственной экономической политики. М., 2007. С. 14.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4595.

⁴ Там же. – № 49, ч. 1, ст. 7020.

К гарантиям социальной защиты, предоставляемым сотрудникам органов внутренних дел, обучающимся в образовательных организациях МВД России дел, можно отнести:

- денежное содержание;
- установление вещевого довольствия и продовольственного обеспечения;
- медицинское обслуживание и обеспечение лекарственными препаратами;
- государственное страхование на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу, связанного с исполнением служебных обязанностей, а также на случай заболевания или потери трудоспособности, наступившими в период прохождения службы¹.

Считаем целесообразно выделить две группы гарантии, закрепленных в ранее указанных законах, обеспечивающих социальную защиту сотрудников ОВД, обучающихся в образовательных организациях МВД России. В первую группу гарантий входят социальные (денежное довольствие, обязательное страхование жизни и здоровья, предоставление им отпусков, медицинское и санаторно-курортное обеспечение, социальное страхование). Вторая группа гарантий – материальные (обеспечение обучающихся вещевым имуществом, продовольственное обеспечение, материальные компенсации в случае гибели (смерти) сотрудника, причинения вреда его здоровью).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что гарантии, предоставленные сотрудникам ОВД, обучающимся в образовательных организациях МВД России, представляют собой систему социально-юридических гарантий, направленных на удовлетворение материальных, духовных потребностей сотрудников и различаются в прямой зависимости от замещаемой должности и государственного органа, где проходит служба.

Гарантии социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России, является объективно необходимым элементом в правовом статусе обучающихся. От улучшения социальной защиты сотрудни-

¹ См.: Соколов В. Л. Обязательное государственное страхование в системе социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России. – 2005. – С. 23.

ков органов внутренних дел¹ зависит эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИИ

И. А. Виноградов²

Успешное решение задач, которые стоят перед органами полиции, непосредственно зависит от нормативного правового регулирования их деятельности. Своевременное изменение профильных правовых актов способствует выполнению основных задач полиции.

Необходимо отметить, что Министерство внутренних дел Российской Федерации активно занимается разработкой как ведомственных, так и федеральных нормативных правовых актов правоохранительной направленности. После принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции», Федерального закона от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов был совершен своеобразный качественный прорыв в области правового регулирования деятельности полиции.

В данных законодательных актах были учтены проблемы, возникающие в ходе непосредственной деятельности полиции. Были детально прописаны статьи, которые касаются прав человека и гражданина, а также статьи, ограничивающие отдельные конституционных права и свободы человека (например, свобода передвижения и др.)³.

Показательным стоит признать пример ст. 15 Федерального закона «О полиции», в которой по сравнению с законом «О милиции» бо-

¹ См.: Порошук С. Д. К вопросу социально-правовой защите личности // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел. М., 1994. С. 68.

² Курсант МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Виноградов И. А., 2017. Научный руководитель: заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Г. Н. Василенко.

³ Бондарь Е. О., Брунер Р. А. О некоторых вопросах правового регулирования выслуги лет и приостановления службы в органах внутренних дел // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 8–11.

лее детально и процессуально точно описан порядок вхождения (проникновения) в жилые помещения.

В своих многочисленных выступлениях на крупных юридических форумах и конференциях последних лет Министр внутренних дел Российской Федерации отмечал прогресс в реформировании деятельности полиции, признавая, что этот процесс не закончен и должен продолжаться.

Несмотря на все положительные моменты, в ходе реформирования было допущено немало погрешностей, которые коренным образом сказываются на деятельности полиции¹.

В частности, это касается необоснованного, на наш взгляд, увеличения территориальных органов и объединения их в межмуниципальные органы МВД России. Это привело к лишению самостоятельности и ограниченности в штатном обеспечении сотрудников подразделений. Вследствие чего возникло множество споров в отношении взаимодействия с иными органами исполнительной и судебной власти².

Нами был проведен опрос, а также мониторинг работы отделения полиции в г. Андреаполь Тверской области, который после преобразования был объединен с рядом иных отделений полиции и присоединен в Межмуниципальный отдел МВД России «Западнодвинский».

В процессе общения с сотрудниками отдела полиции г. Андреаполь было выявлено достаточное количество самых разнообразных проблем, которые появились после объединения. Например, проблема заправки топливом автотранспорта. Для получения специального талона на заправку автотранспорта сотрудникам ППС необходимо преодолеть расстояние в 45 км до Межмуниципального отдела МВД России «Западнодвинский». Существует также проблема прохождения аттестационных комиссий сотрудниками полиции, сдачи нормативов по физической и огневой подготовке, получения различных разрешений и социальных льгот.

И таких региональных подразделений с подобными организационными проблемами существует довольно много. В этой связи, на

¹ Бондарь Е. О., Смирнов С. В. Принцип законности в деятельности органов внутренних дел // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями : сборник. 2016. С. 279–282.

² Соловей Ю. П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. – 2012. – № 3.

наш взгляд, необходимо еще раз детально проанализировать возможность возврата самостоятельных территориальных ОВД муниципального уровня.

Еще одна немаловажная, а самое главное, не до конца нормативно урегулированная проблема связана с пресечением и доставлением лиц, находящихся в алкогольном и наркотическом опьянении. Обязанность эта возлагается на патрульные наряды, но условия в территориальных подразделениях для доставления данной категории лиц не всегда имеются. Согласно п. 14 ст. 13 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции имеют право доставлять данную категорию лиц в медицинские учреждения. Однако на данный момент во многих регионах страны медицинские вытрезвители отсутствуют либо ненадлежащим образом оборудованы. В июне 2017 г. Мосгордума подготовила для мэрии г. Москвы рекомендации по созданию медицинских вытрезвителей. Существует необходимость создания как можно большего числа вытрезвителей, так как категория граждан, пользующихся «услугами» подобных учреждений, является, как правило, правонарушителями, а также потенциальными преступниками и таких граждан по различным источникам в нашей стране более 2,5 млн чел.

Ко всему прочему хотелось бы обратить внимание на проблему в деятельности участковых уполномоченных полиции, возникшую после введения в действие приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы регулирования деятельности участковых уполномоченных полиции». Так, согласно п. 2.2. данного приказа участковые уполномоченные полиции могут привлекаться к выполнению иных обязанностей в случаях невозможности выполнения их иными сотрудниками полиции¹.

На практике из-за «сокращений» в отдельных подразделениях органов внутренних дел и кадрового некомплекта на участковых уполномоченных полиции стали возлагать обязанности сотрудников иных служб, что приводит к невозможности исполнения основных, непосредственных должностных обязанностей на закрепленном административном участке.

Вследствие этого происходит закономерное увеличения количества совершаемых административных правонарушений и преступлений на административных участках, на наблюдение за которыми у участ-

¹ Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

ковых уполномоченных полиции не остается времени и сил. Мы предлагаем переработать данный нормативный акт и закрепить в нем перечень случаев, в которых невозможно будет привлечь участкового уполномоченного полиции к иной деятельности, не относящийся к его непосредственным задачам на закрепленном за ним административном участке. Ведь на всем протяжении существования органов внутренних дел основной задачей была профилактика, которой в силу своих служебных обязанностей и должен заниматься непосредственно участковый уполномоченный полиции¹.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что решение упомянутых выше и многих других проблем в области правового регулирования организации и деятельности полиции, с одной стороны, способствует существенному сокращению числа административных правонарушений и преступлений, с другой – повышению качества исполнения обязанностей сотрудниками полиции.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В. А. Вовк²

Коррупция в органах внутренних дел представляет уже довольно серьезную проблему. В этой связи в Национальной стратегии противодействия коррупции поставлена цель – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Достижение данной цели в механизме административно-правового регулирования обеспечивается комплексом административно-правовых средств. А. В. Малько предложил такую формулу «цель – средства – результат»³. Вместе с тем, понятие «правовые средства» и его содержание в теории административного права остаются недостаточно разработанными, несмотря на то что упоминание о них можно встретить в рабо-

¹ Антонян Ю. М., Эриашвили Н. Д., Костенников М. В. и др. Криминология и административная юрисдикция полиции : учебное пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

² Начальник кабинета специальных дисциплин кафедры административной деятельности ОВД. © Вовк В. А., 2017.

³ Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4.

тах российских¹ и советских² ученых. Так, Г. Ф. Шершеневич писал: «Юридические средства обеспечения интересов предполагают именно наличность воли, способной усвоить угрозу и воздержаться от нарушения»³.

В широком смысле правовые средства – это «все те явления (инструменты и процессы), которые призваны обеспечивать достижение поставленных в законодательстве целей»⁴. В. Д. Ардашкин относит к правовым средствам нормы, индивидуальные акты, правоотношения и т. д.⁵ – фактически все элементы механизма правового регулирования.

С. С. Алексеев уделяет данной проблеме особое внимание: «Вопрос правовых средств, – пишет он, – не столько вопрос обособления в особое подразделение тех или иных фрагментов правовой действительности, сколько вопрос их особого видения в строго определенном ракурсе – их функционального предназначения, их роли как инструментов оптимального решения социальных задач... во всех случаях перед нами фрагменты правовой действительности, рассматриваемые под углом зрения их функций, их роли как инструментов юридического воздействия»⁶.

Правовые средства создают общие, гарантированные государством и обществом возможности для усиления позитивных регулятивных факторов и одновременно для устранения препятствий (негативных факторов), стоящих на пути упорядочения социальных связей. По мнению В.М. Сырых, «эффективно действующие нормы призваны закреплять такие юридические средства, которые позволили бы нейтрализовать негативные факторы и усилить действие позитивных. В противном случае действие негативных факторов будет более интенсивным, чем правовых средств. Соответственно и результаты дей-

¹ Петражицкий Л. И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. Спб., 1908. С. 4; Жижиленко А. А. Наказание, его понятие и отличие от других правоохранительных средств. Спб., 1914 и др.

² Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 11; Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 4–16; Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6 и др.

³ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 639.

⁴ Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 4.

⁵ Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 11.

⁶ Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 218, 223.

ствия норм права будут иными, чем планировал правотворческий орган»¹.

По нашему мнению, наиболее четко категория «правовые средства» раскрыта А. В. Малько, который предлагает разграничивать в категории «правовые средства» идеальное (цель) и реальное (результат). При этом он отмечает фрагменты идеального – инструменты или средства-установления² и фрагменты реального – технологию или средства-деяния³. Более того, по его мнению, только в таком представлении данные разнородные юридические феномены можно рассматривать в качестве средств⁴.

Однако точный и исчерпывающий перечень правовых или административно-правовых средств в литературе отсутствует. К ним относят юридические факты, субъективные права и обязанности, поощрения, наказания, запреты, правовые режимы, претензии, жалобы, иски, заявления, ходатайства⁵, объяснения сторон, заключения экспертов, показания свидетелей, разнообразные документы⁶, иногда даже институты, подотрасли и отрасли права. В. А. Сапун утверждает, что право может быть выражено как система правовых средств, если подходить к его изучению с позиций инструментальной теории⁷.

Большинство специалистов признают, что наиболее широко используемым правовым средством обеспечения высокой организованности общественных отношений, охраны прав и законных интересов

¹ Сырых В. М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1997. С. 10.

² К средствам-установкам, носящим статический характер, профессор относит предписания, находящиеся в сфере должного, фиксирующиеся в правовых нормах и выступающие в качестве моделей, которые в процессе использования могут привести к достижению поставленных целей.

³ К средствам-деяниям или технологиям автор относит находящиеся в сфере сущего, проявляющиеся в реально осуществляемом поведении субъектов права, акты реализации права и обязанностей, обозначающие завершающий этап достижения целей и удовлетворения соответствующих интересов.

⁴ Там же.

⁵ Вершинин А. П. Способы защиты гражданских прав в суде : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 11–12.

⁶ Карташов В. Н. Интерпретационная практика в правовой системе общества: новые подходы и идеи // Юридические записки Ярославского гос. ун-та. Ярославль, 1997. С. 27.

⁷ Сапун В. А. Инструментальная теория права в юридической науке. С. 18.

выступают запреты¹. А к юридическим средствам обеспечения и проведения запретов в жизнь С. С. Алексеев относит «их юридическое опосредование в запрещающих нормах, их гарантирование при помощи в первую очередь юридической ответственности, их реализацию в особой форме – в форме соблюдения»².

Позитивные обязывания являются также существенным средством правового регулирования, выражающим преимущественно его активно-действенную, динамическую сторону³. Кроме того, С. С. Алексеев называет регулятивные, охранительные, процедурно-процессуальные средства⁴.

А. В. Равнюшкин предложил авторское определение термина «административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел (полицией) правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений». Под данными средствами автор предлагает рассматривать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение граждан в сфере семейно-бытовых отношений с целью недопущения вредных его последствий и включающих в себя различные методы и способы правового регулирования⁵.

А. В. Равнюшкин различает административно-правовые средства по регулируемому воздействию, видам метода правового воздействия, сфере действия, масштабу, целям применения, субъектам применения.

В частности, он разделяет средства, воздействующие на причины и условия, поведение обязанных лиц и деятельность органов внутренних дел, по методу воздействия – стимулирующие, обязывающие и запрещающие; по целям применения – направленные на выявление,

¹ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты. С. 47.

² Там же. С. 48.

³ Там же. С. 57.

⁴ Там же. С. 190.

⁵ Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 12; Корнаухова Т. В. Административно-правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8; Артемьева Е. А. Административно-правовые средства противодействия нарушениям антимонопольного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 12.

устранение и нейтрализацию причин, предупреждение и пресечение противоправного поведения, обеспечение деятельности уполномоченных органов.

М. Н. Шрамкова в числе процессуально-правовых средств называет нормативные (принципы, сроки и др.), правоприменительные (судебное решение, протокол), правореализационные (исковое заявление, ходатайство и др.), институциональные (процессуально-правовые акты) и функциональные (действия и процедуры)¹.

С этих позиций в области противодействия коррупции в органах внутренних дел задействован целый комплекс правовых средств, включающий как средства-установления, так и средства-деяния.

При этом, пожалуй, наиболее полно в законодательстве представлены административно-правовые средства-установления, опосредованные в правовых нормах.

В связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции² и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию³ в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 273-ФЗ, в соответствии с которым в числе основных направлений противодействия коррупции было определено введение единой системы запретов, ограничений и дозволений – антикоррупционных стандартов.

Кроме того, Федеральным законом № 273-ФЗ и были установлены запреты, обязанности и требования к служебному поведению.

¹ Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 11.

² Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12, ст. 1231.

³ Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3424.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ КРУПНОМАСШТАБНЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

М. В. Гаврилова¹

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России 9 марта 2017 г. Президент России Владимир Владимирович Путин определил в качестве одной из приоритетных задач «обеспечение безопасности граждан и общественного порядка... в общественных местах». В нашей стране одним из наиболее распространенных и более доступных форм проведения массового досуга становятся спортивные мероприятия. Развитие массового спорта находится во взаимосвязи с одним из направлений государственной политики – поддержанием здорового образа жизни граждан России. Согласно данным, приведенным в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г., был обозначен круг проблем. Первое место из них занимает ухудшение здоровья, физического развития и физической подготовленности населения. Несмотря на незначительное количество выделенных проблем, всего их четыре, в общем зачете они довольно негативно сказываются на здоровой конкурентоспособности российского спорта в целом. На наш взгляд, нельзя исключать тот факт, что достижение поставленных стратегических целей на мировой арене, может находиться в прямой зависимости от направления, которое будет выступать в числе приоритетных задач страны. Помимо всего, можно заметить такую тенденцию, как развитие спортивного бизнеса, что также ставит под угрозу уровень безопасности как на объектах спорта, так и болельщиков, их объединений, зрителей, самих спортсменов и иных участников. Данное обстоятельство может «подорвать» статус Российской Федерации среди других стран. Мировое сообщество не стоит на месте и с развитием физической культуры и спорта, люди научились извлекать материальную выгоду. Для сравнения стоит вспомнить не столь далекие 80-е годы XX в., когда проведение такого крупномасштабного спортивного мероприятия, как Олимпиада–80,

¹ Адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности ОВД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. © Гаврилова М. В., 2017.

носило скорее культурный аспект, нежели коммерческий, хотя для того времени у Советского Союза хватало агрессивно настроенных спортивных держав. Однако Россия до сих пор сохраняет свою лидирующую позицию в организации и проведении крупнейших спортивных мероприятий. Любое проведение крупномасштабных, а тем более международных мероприятий – это возможность для страны-хозяйки подтвердить свое место на мировой арене, а также подчеркнуть свой вклад в будущее глобальной экономики. Кроме того, подобные мероприятия представляют собой шанс изменить всю систему национальной безопасности и охраны правопорядка. Здесь важно отметить, что возможно два исхода: положительный (позитивный) и отрицательный (негативный). Если принимающая страна безупречно справляется с целой системой сложных задач такого мероприятия, она приобретает бесценный опыт и закладывает прочные основы для повышения уровня защищенности и благосостояния своего народа на будущее. Для этого необходимо рассмотреть и проанализировать проблемы, с которыми уже успели столкнуться сотрудники органов внутренних дел при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности во время проведения крупномасштабных спортивных мероприятий, чтобы предвидеть и минимизировать их количество в период еще предстоящих спортивных мероприятий.

Для начала рассмотрим некоторые понятия, которые нам предлагает законодатель. В соответствии с п. 19, ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» под «спортивными мероприятиями» понимаются спортивные соревнования, а также тренировочные мероприятия, включающие в себя теоретическую и организационную части, и другие мероприятия по подготовке к спортивным соревнованиям с участием спортсменов. В данном Федеральном законе помимо основных понятий, немалое внимание уделяется и принципам, так в п. 6 ст. 3 говорится об «обеспечении безопасности жизни и здоровья лиц, занимающихся физической культурой и спортом, а также участников и зрителей физкультурных и спортивных мероприятий». Помимо этого, в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г. говорится о создании целой системы обеспечения безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями. Она представляет собой двухуровневую систему. В первую входит разработка комплекса мер по улучшению общественной безопасно-

сти на объектах спорта, а вторая включает в себя определение системы мер по организации работы с болельщиками и их объединениями. По сути, это два самостоятельных направления: одно ориентировано на организацию работы с субъектами спортивных мероприятий, а второе – на спортивные объекты. Исходя из такой классификации направлений можно условно дать классификацию проблемам, с которыми уже приходилось сталкиваться сотрудникам правоохранительных органов при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в период проведения крупномасштабных спортивных мероприятий.

Для того чтобы слишком далеко не углубляться в далекое историческое прошлое спортивных мероприятий международного уровня, проводимых на территории нашего государства, рассмотрим и проанализируем проблемы с которыми пришлось столкнуться сотрудникам правоохранительных органов в период проведения XXVII всемирной летней Универсиады 2013, в г. Казани. Во время проведения Универсиады вопросу безопасности было уделено много внимания. На брифинге, посвященном обеспечению безопасности XXVII Всемирных летних студенческих игр в столице Татарстана, заместитель начальника полиции МВД Республики Татарстан Ф. Мухаметзянов выступил с докладом о том, что для обеспечения безопасности Универсиады, в Казань было откомандировано 12,5 тыс. сотрудников полиции из 74 субъектов Российской Федерации, в том числе 600 курсантов из образовательных учреждений, 5 тысяч военнослужащих внутренних войск МВД России. Не каждая страна может позволить себе такое количество привлеченных полицейских сил. На наш взгляд, данный факт можно рассматривать с двух сторон. С одной стороны, наша страна обладает большой численностью блюстителей правопорядка, с другой – для того чтобы привлечь и разместить такую «армию» необходим определенный бюджет. Следующая проблема, которая показалась излишней мерой безопасности, это ограничения в парковке автомобилей, что доставляло неудобства посетителям при посещении спортивных объектов и способствовало формированию негативной оценки организаторам и сотрудникам полиции. Еще одна проблема, с которой приходилось сталкиваться, это пронос продуктов питания и воды на объекты Универсиады. На Кубке конфедераций FIFA 2017 в г. Казани ряд проблемных вопросов был доработан. Были выделены досмотровые зоны для автомобилей. С продуктами питания вопрос также был решен. Все желающие при нали-

чии билета и «паспорта болельщика» (FAN-ID) после прохождения досмотровых мероприятий в соответствии с правилами прохождения, могли оставить продукты питания в специальных корзинах или сдать в специальные камеры хранения, а по окончании игры забрать. На сегодня достаточно актуальной остается проблема, связанная с закреплением четко определенных разграничений между сотрудниками полиции и контролерами-распорядителями в части их прав и обязанностей, а также определении между ними зон ответственности при обеспечении безопасности и правопорядка на спортивных мероприятиях.

Помимо контролеров-распорядителей в России пока также отсутствует ретроспектива на беспилотные аппараты, так как обе ситуации для нашей страны новы. Не раз сотрудники полиции сталкивались с запуском беспилотных летательных аппаратов со стороны граждан в период проведения спортивных мероприятий (Универсиада 2013, Олимпиада 2014, Кубок конфедераций по футболу 2017), после выявления данного факта, им делалось предупреждение. Сами факты изъятия таких аппаратов пока не наблюдались, возможно это связано с отсутствием правоприменительной практики по процедуре такого изъятия.

В завершение отметим, что рассматриваемые вопросы на сегодняшний день не имеют алгоритма административно-правового регулирования, что позволяет вести дискуссии в поисках единого решения по выработке соответствующих норм.

ЗНАЧИМОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА НА ПРИМЕРЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ЧАСТНЫХ ОХРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ДЕТЕКТИВОВ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Ю. Гарашко¹

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются одними из основных задач государственных правоохранительных органов. Вместе с тем, частные детективные и охранные структуры обладают большим потенциалом в оказании органам внутренних дел и иным правоохранительным ведомствам России содействия по указанным направлениям деятельности. Закон гласит: «Организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (ст. 3 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»)².

Частная охранная и детективная деятельности, являясь специфическими формами правоохранительной деятельности, отличается от последней договорным (функциональным) и, как правило, возмездным характером; оказанием услуг строго определенным в договоре физическим и юридическим лицам; ограниченностью законом в применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; профилактическим, превентивным характером, поскольку компетенция представителей частных охранных организаций и сыщиков заканчивается (переходит к государственным правоохранительным орга-

¹ Старший преподаватель кафедры теории государства и права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Гарашко А. Ю., 2017.

² Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1992. – № 23, ст. 1223.

нам) в случае совершения третьей стороной преступных действий в отношении их клиента.

Исследование деятельности частных детективов и частных охранных структур свидетельствует об их активном участии в обеспечении правопорядка в шести основных формах:

- защита прав и законных интересов юридических и физических лиц в процессе выполнения своих договорных обязательств;
- непосредственная помощь органам внутренних дел путем безвозмездного выделения сил и средств для обеспечения общественного порядка на основании договоров о сотрудничестве между частными детективно-охранными структурами и отдельными подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации;
- оказание помощи оперативным подразделениям органов внутренних дел Российской Федерации: предоставление информации, проведение совместных или согласованных мероприятий;
- охрана правопорядка в определенных районах или объектах по договорам с органами исполнительной власти, в том числе на возмездной основе;
- участие в профилактике совершения правонарушений, повышении правовой культуры общества, борьбе с правовым нигилизмом при помощи государственно-правового информирования, публикаций в средствах массовой информации, выпуска и распространения специализированной литературы по приемам противодействия противоправным посягательствам;
- участие в совершенствовании нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы охраны правопорядка путем делегирования квалифицированных экспертов в органы законодательной и исполнительной власти государства¹.

В настоящий период практически во всех органах внутренних дел России силы частных охранных организаций привлекаются к охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, и в этом направлении накоплен значительный опыт работы.

Вместе с тем, существует ряд нерешенных проблем правового и организационного характера, затрудняющих эффективное привлечение данных субъектов к мероприятиям по обеспечению правопорядка

¹ Антипов В. Г. Деятельность подразделений лицензионно-разрешительной работы по исполнению Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» : лекция. М. : ОФ ВИПК МВД России, 2008. С. 22.

ка. Правовые проблемы заключаются в отсутствии у привлекаемых к обеспечению общественного порядка охранников и детективов соответствующего правового статуса:

1) крайне неопределенным является комплекс прав и обязанностей представителя частной охранной структуры при осуществлении им деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

2) не определены функции сотрудника частной охранной структуры и (или) частного детектива в нештатной ситуации.

Это в свою очередь приводит к существенным недостаткам в сложившейся практике привлечения представителей охранных организаций и сыщиков к охране общественного порядка. Если брать во внимание административные и уголовно-правовые меры защиты сотрудников полиции, исполняющих обязанности по охране общественного порядка, следует признать, что на страже их чести, достоинства жизни и здоровья стоят такие нормы, как ст. 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации»), ст. 317 Уголовного кодекса Российской Федерации («Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»), ст. 318 Уголовного кодекса Российской Федерации («Применение насилия в отношении представителя власти»), ст. 319 Уголовного кодекса Российской Федерации («Оскорбление представителя власти») и др. У сотрудников охранных организаций и частных детективов нет такого мощного арсенала правовой защиты.

Анализируя правовой статус частных охранников, принимающих участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности на улицах и в населенных пунктах, следует признать, что он мало соответствует исполняемым ими обязанностям в указанной сфере. Более того, не создает условия для их социально-правовой защиты, поскольку то что прописано в Законе Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», охватывает исключительно охранную и сыскную виды деятельности. Одной из ор-

ганизационных проблем взаимодействия является следующая: на местах фактически сформировался «добровольно-принудительный» характер сотрудничества работников частных детективов и охранных организаций с органами внутренних дел. В приказе МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» указывается, что одной из основных задач по контролю за частной детективной и охранной деятельностью является привлечение частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников полиции и предоставление частным охранным организациям и частным детективам права содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений¹. Согласно этому же приказу органы внутренних дел принимают решения по привлечению охранно-сыскных организаций к охране общественного порядка с учетом местных условий и состояния оперативной обстановки, вносят коррективы в План комплексного использования сил и средств полиции в охране общественного порядка (единую дислокацию) и планы проведения специальных мероприятий. Как правило, руководители соответствующих подразделений, пользуясь должностными полномочиями, «вынуждают» частные охранные структуры к оказанию помощи в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. В связи с этим качество подобной помощи является крайне низким. Обычно в таких случаях между органами внутренних дел и частной охранной организацией или частным детективом заключается абстрактный договор о взаимодействии, который и должен играть роль юридического основания для подобного сотрудничества в сфере охраны общественного порядка.²

Вышеизложенное требует формулирование основных направлений совершенствования нормативно-правовых и организационных основ, определяющих положение представителей частных охранных

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105 (ред. от 30.08.2011) «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» (вместе с «Наставлением по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью») // Бюллетень Минюста России. – 2000. – № 4.

² Антипов В. Г. Деятельность подразделений лицензионно-разрешительной работы ... С. 27.

организаций и сыщиков, участвующих в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности:

а) уравнивание статуса представителя частных охранных организаций и сыщиков во время осуществления деятельности по охране общественного порядка с правовым положением сотрудника органа внутренних дел России;

б) разработка юридических и организационных процедур привлечения приданных сил к охране общественного порядка¹;

в) устранение пробелов и коллизий между нормативными правовыми актами в сфере регулирования привлечения частных охранно-сыскных структур к охране общественного порядка совместно с органами внутренних дел.

Основной целью привлечения частных детективов и представителей охранных организаций к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности является снижение уровня криминогенной напряженности в обществе в результате максимального использования потенциала данных структур для борьбы с правонарушениями. Поэтому, реализация вышеприведенных предложений будет способствовать повышению эффективности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Д. Гордеева²

По статистическим данным Госавтоинспекции МВД России в 2016 г. из общего количества дорожно-транспортных происшествий – 173 694, в которых 20 308 человек погибло и 221 140 получили ранения, 5 216 – совершено гражданами иностранных государств (более 90 % – 4 092 совершено иностранцами из стран СНГ), в которых по-

¹ Предложения ВНИИ МВД России по совершенствованию нормативно-правовой базы, определяющей статус представителей охранно-сыскных структур, участвующих в охране общественного порядка. URL: <http://www.aprb.spb.ru/>.

² Заместитель начальника отдела обеспечения научной и редакционно-издательской деятельности Научно-исследовательского центра проблем безопасности дорожного движения МВД России. © Гордеева А. Д., 2017.

гибло 704 и ранено 7 280 человек. В первом полугодии 2017 г. совершено 70 760 ДТП, в которых 7 526 погибло и 90 552 получили ранения. Из данного количества ДТП, совершенных иностранными гражданами – 2 223 (погибло – 224, ранено 3 111), из них гражданами из стран СНГ – 1 783 (погибло – 179, ранено – 2 507)¹.

Несмотря на то что ДТП с иностранными гражданами составляют лишь 3 % от общего числа, такой показатель, как тяжесть последствий сохраняется на высоком уровне. Более половины таких нарушителей игнорируют требования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях в части неисполнения наложенного взыскания, пытаются таким образом избежать наказания.

Учитывая специфику правового статуса иностранного гражданина, представляется целесообразным остановиться на этом вопросе подробнее.

В законодательстве Российской Федерации правовой статус иностранных граждан закреплен в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – ФЗ-114) и Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ-115), где первой статьей определено: иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Находясь на территории Российской Федерации, иностранные граждане обязаны соблюдать действующее законодательство. Не случайно в ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что каждый иностранный гражданин и лицо без гражданства пользуется правами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором Российской Федерации. Содержание данной нормы позволяет сделать вывод о закреплении в Конституции Российской Федерации принципа национального режима, который означает установление правил об уравнивании в правах и обязанностях как собственных граждан, так и граждан иностранных государств и лиц без гражданства.

¹ Официальный сайт Госавтоинспекции МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru> (дата обращения: 20.08.2017).

В этой связи иностранные граждане обязаны соблюдать действующее российское законодательство на общих основаниях, а также нести ответственность за совершение правонарушений, в том числе административных, в общем порядке.

В ст. 33 ФЗ-115 предусмотрено, что иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административной ответственности на общих основаниях подлежат согласно ст. 2.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, за исключением иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной ответственности (ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ).

Вопрос о допуске иностранцев на свою территорию, а также определение правил и условий их пребывания каждое государство решает самостоятельно, исходя из общепризнанного принципа современного международного права – принципа государственного суверенитета. В большинстве государств, в том числе Российской Федерации, установлена разрешительная система въезда на свою территорию иностранных граждан, лиц без гражданства, а также их пребывание, транзитный проезд и выезд из страны.

В интересах обеспечения государственной безопасности законодательством Российской Федерации предусмотрен правовой режим въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на российской территории. Так, для въезда на территорию Российской Федерации по общему правилу иностранные граждане должны получить въездные визы, за исключением иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Эти требования базируются на нормах международно-правовых договоров и соглашений, заключенных Российской Федерацией с зарубежными государствами, в том числе Содружеством Независимых Государств (далее – СНГ). В настоящее время безвизовый въезд для иностранных граждан разрешен в случае, если между Россией и иностранным государством действует Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан. Такие Соглашения заключены практически со всеми государствами – участниками стран СНГ, за исключением Туркменистана. Таким образом, наличие общего безвизового пространства позволяет свободно перемещаться по территориям других государств-участников.

При этом стоит отметить, что ФЗ-114, наряду с порядком въезда и выезда иностранного гражданина, его транзитного перемещения, предусматривает также норму, согласно которой въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину может быть не разрешен в случае, если он неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекался к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности¹. Ограничение выезда с территории Российской Федерации также предусмотрено ФЗ-114, в частности предусмотрено, что выезд из Российской Федерации иностранным гражданам может быть ограничен в случаях, если они привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания².

МВД России является одним из федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации³.

В целях реализации указанной нормы МВД России, в лице Министра, информирует Пограничную службу ФСБ России о таких гражданах. Так, по статистическим данным ГИАЦ МВД России в 2016 г. по ходатайству территориального органа из общего количества решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации – 146, по линии ГИБДД принято лишь 26.

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029.

² Там же.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 15, ст. 1369.

В основном решения о нежелательности пребывания иностранных граждан в Российской Федерации принимаются в случае, если такое пребывание создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Одним из проблемных вопросов, нерешенных на сегодняшний день, является то, что при пересечении границы Российской Федерации иностранными гражданами вопросы проверки у них неоплаченных административных штрафов не урегулированы. Данные процедуры в компетенцию ПС ФСБ России и ФТС России не входят. Более того, законодательством вообще не предусмотрено проведение такого рода проверок в пунктах пропуска через государственную границу России. На сегодняшний день регламентировано положение, касающееся осуществления контроля за соблюдением порядка осуществления международных автомобильных перевозок в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации¹.

Кроме того, согласно действующему законодательству таможенные органы наделены полномочиями по выявлению, пресечению преступлений и административных правонарушений в области таможенного дела².

Хотелось бы согласиться с некоторыми авторами, утверждающими, что любая мера административного принуждения предполагает соответствующий правовой механизм ее реализации³, что в полной мере относится к такой предупредительной мере, как ограничение въезда/выезда на территорию Российской Федерации, которая должна содержать четкий механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при ее реализации, обеспечивающий неукоснительное пресечение уклонения иностранных граждан от исполнения административных наказаний.

¹ Положение о Федеральной таможенной службе Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 38, ст. 4823.

² Федерального закона Российской Федерации от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29.11.2010, № 48, ст. 6252). Ст. 12.

³ Антонов С. Н., Баканов К. С. Предписание и представление в области безопасности дорожного движения. Правовая природа, различия и перспективы развития // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова : сборник материалов. М., 2016. С. 45–50.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

А. О. Горлов¹

Под административным наказанием понимается предусмотренная Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях мера административной ответственности, применяемая судьей, иным уполномоченным органом или должностным лицом к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, состоящая в установлении в отношении этого лица определенных ограничений (запретов, лишений) имущественного, личного или организационного характера либо в оказании на него властного морально-психологического воздействия с целью его правового воспитания, предупреждения совершения им, а также другими лицами новых аналогичных или иных административных правонарушений, и влекущая возникновение у указанных лиц временного состояния административной наказуемости в соответствии со ст.ст. 3.1, 22.1 КоАП РФ.

Д. Н. Бахрах дает определение этому понятию как ответственность граждан и должностных лиц перед органами государственного управления, а в случаях, определенных законом, перед судом (судьями), а также перед общественными организациями за виновное нарушение общественных административно-правовых норм, выраженных в применении к нарушителям установленных административных санкций². Другие авторы полагают, что мерами административной ответственности следует считать только наказания. По мнению В. М. Манохина³ и других ученых, административная ответственность есть реализация мер наказания, мер пресечения и восстановительных мер. Другие ученые видят административную ответственность как реализацию мер наказания и мер пресечения. По мнению ряда авторов

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 226 учебный взвод. © Горлов А. О., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

² Бахрах Д. Н. Учебное пособие по курсу «Административная ответственность». М., 1999. С. 10.

³ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. «Административная ответственность в СССР». М., 1998. С. 47.

(И. А. Галаган, В. А. Юсупов)¹, это понятие охватывает меры административно-принудительного характера.

И. И. Веремеенко² считает, что административная ответственность, как и административные санкции, по своему содержанию различна: ее основным содержанием может быть и наказание, и восстановление нарушенного права, и принудительное исполнение невыполненной правовой обязанности.

Назначение административного наказания представляет собой совокупность логико-юридических действий судьи, иного уполномоченного органа или должностного лица по определению физическому или юридическому лицу, в действиях (бездействии) которого установлен состав административного правонарушения, вида и меры (размера) основного и при необходимости дополнительного административного наказания на основании и в пределах санкции статьи (части статьи) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности), предусматривающей административную ответственность за названное правонарушение, либо по освобождению указанного лица от административного наказания по основаниям, предусмотренным КоАП РФ, и официально-документальной фиксации избранных административных наказаний или решения об освобождении от административного наказания в соответствующем правоприменительном акте (постановлении, решении).

К числу принципов назначения административного наказания следует относить:

а) законность назначения административного наказания, т. е. назначение административного наказания в полном соответствии с материальными и процессуальными нормами, содержащимися в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности);

б) справедливость административного наказания, т. е. соразмерность назначаемого лицу административного наказания характеру совершенного им административного правонарушения, характеру и степени угрозы, созданной охраняемым мерами административной ответственности общественным отношениям;

¹ Галаган И. А. «Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование». М., 1976. С. 50.

² Веремеенко И. И. «Актуальные вопросы административного и финансового права». Вып. 4. М., 2006. С. 15.

в) индивидуализацию административного наказания, т. е. учет субъективных особенностей совершения лицом соответствующего административного правонарушения, выполнения им объективной стороны данного правонарушения, последующего его поведения, а также субъективных особенностей его личности (характеристики), правового статуса и имущественного (финансового) положения;

г) недопустимость освобождения правонарушителя от исполнения возложенной на него обязанности, в связи с неисполнением которой он был привлечен к административной ответственности и подвергнут административному наказанию;

д) недопустимость назначения административного наказания дважды за одно и то же административное правонарушение;

е) допустимость одновременного назначения административного наказания юридическому и физическому лицу за совершение одного и того же административного правонарушения;

ж) возможность освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административного наказания в случаях, предусмотренных КоАП РФ.

В целях нормативного закрепления в КоАП РФ принципов справедливости и индивидуализации административного наказания было бы целесообразно дополнить вышеуказанный нормативный правовой акт следующим содержанием:

«Назначаемое лицу административное наказание должно быть справедливым, то есть соответствующим характеру совершенного административного правонарушения, и индивидуализированным, то есть учитывающим субъективные особенности совершения лицом административного правонарушения, а также субъективные особенности его личности, правового статуса (организационно-правового положения) и имущественного (финансового) положения».

Основой системы назначения административных наказаний должен стать отказ от возможности какого-либо усмотрения в вопросе выбора вида и размера наказания судьями и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Конкретный вид и размер наказания за то или иное административное правонарушение должен быть жестко установлен в законе¹. Индивидуализация размера наказания, назначаемого в каждом

¹ Василенко Г. Н. Криминализация и декриминализация в административном праве // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 2 (48). – С. 141–142.

конкретном случае, должна зависеть не от усмотрения рассматривающего дело лица, а от наличия смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств. За каждым из таких обстоятельств необходимо законодательно закрепить соответствующий коэффициент, снижающий или повышающий базовый размер наказания. В результате окончательный размер наказания будет определяться как сумма базового размера и его частей, полученных при применении к нему коэффициентов за каждое смягчающее и отягчающее ответственность обстоятельство¹.

Количество таких обстоятельств необходимо максимально увеличить, с тем чтобы отказаться, наконец, от использования таких не определенных в законе понятий, как «личность виновного», «имущественное положение виновного». То же самое относится и к понятию «характер совершенного административного правонарушения». Совершенно непонятно, почему этот самый «характер» должно определять лицо, уполномоченное рассматривать дела об административных правонарушениях. В необходимых случаях характер административных правонарушений можно дифференцировать, введя дополнительные составы административных правонарушений либо соответствующие квалифицирующие признаки².

Совершенно очевидно, что назрела необходимость решения проблемы назначения эффективных наказаний совершившим административные правонарушения лицам, которые имеют сверхдоходы и для которых даже максимально возможный размер административного штрафа является совершенно смехотворным и в силу этого не обеспечивающим даже видимости индивидуальной профилактики административных правонарушений. Воздействовать на таких лиц можно лишь теми видами наказаний, которые реально в чем-то их ограничивают. Такими наказаниями могут быть административный арест или обязательные работы. Однако установление для различных групп населения за одни и те же административные правонарушения различных видов наказаний заведомо противоречило бы принципу равенства всех перед законом. Поэтому стоило бы рассмотреть возможность установления за повторно совершенное административное правонарушение не повышенного размера административного штрафа, а иного, более строгого вида наказания, либо определять размеры штрафа, исходя из месячного или годового дохода правонарушителя.

¹ См.: Административное право Российской Федерации / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 10.

² См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М., 2008. С. 7.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РОТАЦИИ СОТРУДНИКОВ

Н. Н. Горшков¹

Повышение эффективности функционирования институтов государственной власти – одна из наиболее важных и актуальных задач государственного управления. В настоящее время признается, что ее решение невозможно без формирования высококвалифицированного кадрового состава, борьбы с коррупцией². Один из методов решения указанной задачи заключается в осуществлении ротации руководящих кадров. В соответствии с ч. 1 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ (далее – Закон № 79-ФЗ) ротация гражданских служащих отныне является одним из принципов формирования кадрового состава гражданской службы и проводится в целях повышения ее эффективности и противодействия коррупции.

Ротация руководящих кадров органов внутренних дел предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»⁴. Отдельные нормы о ротации содержатся в статьях Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ)⁵.

Задача внедрения ротации кадров на государственной службе была поставлена в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». В соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, а также Планом мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренными распоряжением Прави-

¹ Соискатель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Горшков Н. Н., 2017.

² См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2012 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 11, ст. 1277.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 52, ч. 1, ст. 6536.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 1, ст. 7020.

тельства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р ротация является одной из реальных мер по предотвращению коррупции¹.

Данный метод является новым для нашей страны², несмотря на то, что он широко применяется в мировой практике управления государственной и муниципальной службой, международных организациях, коммерческих компаниях и других негосударственных организациях. Известны примеры ротации кадров в правоохранительных органах, что не может не представлять интереса для российской административно-правовой науки.

Так, в Федеративной республике Германия ротация проводится в целях предотвращения коррупции в органах государственной власти уже в течение продолжительного времени (в МВД с 2004 г.). Предусматривается ротация государственных служащих, замещающих должности, наиболее подверженные коррупции. Установлен срок службы на таких должностях, равный пяти годам.

В Министерстве иностранных дел Германии действует правило неограниченной ротации кадров, в соответствии с которым служащие ведомства могут быть направлены по решению руководства в любую точку мира с любым заданием. Смена региона и (или) предметной деятельности служащего происходит, как правило, раз в 3–4 года³.

В стране был проведен эксперимент с контрольными группами, который показал, что уровень коррупции сокращается с внедрением ротации. Основные причины снижения, по мнению немецких ученых, следующие: мала вероятность повторной встречи частного лица и государственного служащего; частное лицо, которое могло бы предложить взятку, не может рассчитывать на возможность учета подарков в будущем новым служащим, кроме того, частное лицо взаимодействует с новым государственным служащим и не знает, какой будет его реакция на предложение взятки. Опыт проведения ротации государственных служащих в Германии отечественными исследователями оценивается как наиболее удачный⁴.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46, ст. 4720.

² См.: Зырянов С. М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора. // Журнал российского права. – 2009. – № 2.

³ См.: Сафронов А. Д., Галанин О. А. Проблемы и перспективы ротации государственных служащих Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 14.

⁴ См.: Кобец П. Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное частное и публичное право. – 2008. – № 5.

В Китайской народной республике ротация введена решением Постоянного бюро Государственного Совета в 1993 г. для всех уровней власти с периодичностью пять лет. Преимущественно проводится межрегиональная ротация из прибрежных, более экономически развитых регионов в менее развитые центральные и северо-восточные области. В связи с большими объемами ротации (сотни тысяч служащих ежегодно) распространяется не только внутриведомственная ротация, но и межведомственная с направлением государственных служащих на переподготовку. Организует данную деятельность Министерство труда КНР.

В Республике Казахстан ротация руководящих кадров проводится с 2005 г. и только для так называемых политических служащих, назначение (избрание), освобождение и деятельность которых носит политико-определяющий характер и несет ответственность за реализацию политических целей и задач¹. В соответствии со ст. 18.1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» порядок и условия ротации политических государственных служащих определяется Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа. Решением Президента Республики Казахстан ежегодно проводится ротация руководителей «силовых» органов власти.

В МВД Казахстана, налоговых, таможенных и некоторых других органах и в прокуратуре Казахстана осуществляется ротация руководителей региональных подразделений по решению Совета Безопасности Республики Казахстан от 1 июня 2006 г. В соответствии с этим решением проводится ротация руководящих кадров (не относящихся к политическим) в правоохранительных органах, включая дорожную полицию. В соответствии со ст. 36 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV ЗРК «О правоохранительной службе»² ротация осуществляется в целях обеспечения более эффективного использования профессионального потенциала и касается руководителей структурных и территориальных подразделений, учреждений правоохранительных органов и их заместителей. Ротация проводится по решению уполномоченного руководителя не более одного раза в пять лет и оформляется приказом. При этом перемещение на службу

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе».

² См.: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV ЗРК «О правоохранительной службе» // Казахстанская правда. – 2011. – 19 янв.

в другую местность допускается только с письменного согласия сотрудника.

Закон предусматривает исключение из общего правила. Ротации, связанной с переездом в другую местность, не подлежат должностные лица, имеющие (являющиеся опекунами) детей инвалидов, в том числе усыновленных (удочеренных) или на иждивении которых находятся престарелые родители. Указанные обстоятельства должны быть документально подтверждены.

Наибольшее внимание было уделено регистрационно-экзаменационным подразделениям и подразделениям административной практики дорожной полиции, где срок службы на одном месте ограничен тремя годами.

Вместе с тем, в Республике Казахстан не утверждены нормативные правовые акты, закрепляющие процедуру проведения ротации. Анализ правоприменительной практики позволил выявить опасность быстрого воссоздания на новом месте сложившихся связей, что обусловлено сохранением элементов «системы добычи», в соответствии с которой перемещаемый в порядке ротации руководитель замещает своих подчиненных, служивших в подразделении в которое он перемещается, подчиненными, служившими вместе с ним на прежнем месте.

В странах с низким уровнем коррупции ротация непосредственно связана с институтом кадрового резерва, что позволяет осуществлять плановую ротацию, перемещение с руководящих должностей в территориальных органах на должности в центральных аппаратах ведомств и в обратном направлении.

Несмотря на то что в Японии сформировался особый тип отношений между работодателями и работниками, который принято называть системой пожизненного найма, который, безусловно, влияет и на характер служебных отношений, в государственной службе проявляются также механизмы кадровой ротации, подготовки на рабочем месте, репутации и оплаты труда. Взаимосвязь этих механизмов обеспечивает высокий уровень мотивации к труду, максимальную реализацию профессиональных и деловых качеств¹.

Система ротации государственных служащих предполагает их перемещение по горизонтали и вертикали через каждые два–три года без их согласия (за исключением случаев перемещения со сменой места жительства). На уровне местных властей выделяются должно-

¹ См.: Хлынов В. Н. Японские «секреты» управления персоналом. М., 1995.

сти, на которые назначаются служащие на определенное время, по истечении которого они возвращаются на свои прежние должности. Таким образом, замещаемые в порядке ротации должности становятся как бы «проходными». Недостатком такой схемы является то, что с «проходной» должности можно только вернуться на прежнюю должность, но не продвинуться выше. В результате местные служащие ограничиваются в возможности карьерного роста. В Японии ротация государственных служащих считается гарантией их всестороннего развития, успешной карьеры. Ротация служащих совмещается с переподготовкой и повышением квалификации. Ежегодно ротируется около 30–40 % персонала¹.

Необходимо заметить, что ротация государственных служащих как способ борьбы с коррупцией признана на международном уровне. В частности, в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. заявляется, что каждое государство-участник должно стремиться создавать такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку государственных служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, какие основываются на принципах эффективности и прозрачности, на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности, включая надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особо уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких должностях².

Зарубежные эксперты отмечают и негативные проявления ротации. В частности, указывается на падение производительности труда в периоды адаптации служащих к новым должностям; значительные материальные затраты на ротацию, особенно в случае межрегионального перемещения с переселением служащего с семьей в другой регион (проездные документы, перевозка имущества, подъемные выплаты на обустройство, предоставление жилого помещения и т. д.); снижение общего уровня компетентности служащих (никто не будет знать одну свою область так досконально, как при отсутствии ротации). Кроме того, высказываются опасения, что заподозренные в кор-

¹ См.: Сафронов А. Д., Галанин О. А. Указ. соч.

² В Российской Федерации Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12, ст. 1231.

рупции чиновники будут «выводиться» из поля зрения следственных органов¹.

Таким образом, зарубежный опыт ротации государственных служащих свидетельствует о существенном антикоррупционном потенциале данного метода управления персоналом, имеющим, вместе с тем, ряд негативных проявлений (большие материальные затраты, снижение общего уровня компетенции, «уход» коррупционера из поля зрения следственных органов и др.). Сроки ротации кадров в разных странах различны, но наиболее часто устанавливается пятилетний срок замещения государственными служащими одной и той же должности. Обязательная ротация предусматривается, как правило, в отношении служащих, замещающих должности, наиболее подверженные коррупции, а не только руководящие должности. Распространенная в правовых государствах система «заслуг» не допускает перемещения в порядке ротации руководителя вместе с его командой. При выборе новой должности, на которую перемещается государственный служащий в порядке ротации, учитывается вероятность сохранения коррупциогенных связей с представителями внешней среды (бизнес, организованная преступность и т. д.).

О ПРОБЛЕМАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЛИЦ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КУРЕНИЕ ТАБАКА И УПОТРЕБЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ СИГАРЕТ (ИСПАРИТЕЛЕЙ) В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ

А. А. Горячев²

Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон) регулирует отношения, возникающие в рассматриваемой сфере. В целях защиты конституционного права каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду Федеральным законом запрещается курение табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах и прямо утверждается, что окружающий табачный дым от-

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. С. 407–408.

² Старший научный сотрудник первого отдела НИЦ № 4 ВНИИ МВД России.
© Горячев А. А., 2017.

рицательно воздействует на здоровье человека. Кроме того, запрет вызван тем, что процесс курения табака сопровождается образованием дыма от тления табачных изделий.

За нарушение установленного Федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (введена Федеральным законом от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ). Органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей в части административных правонарушений, совершенных в общественных местах.

Статистические данные за период с 2014 по 2016 год указывают на сохранение высокого количества пресеченных полицией нарушений запрета курения табака в общественных местах (489605, 747914, 711718 соответственно). При этом количество пресеченных правонарушений на детских площадках существенно сокращается (64872, 8975, 7502 соответственно из общего числа пресеченных нарушений), что свидетельствует об усилении влияния профилактических мер и общей активизации работы полиции на данном направлении.

Для правоприменительной практики важно правильно оперировать нормами закона, опираясь на четкие критерии, в связи с чем следует указать на ряд неопределенных положений. Так, указанный запрет на курение табака в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцати метров от входов в помещения железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, станций метрополитенов материально ничем не закреплён. Действие данного ограничения остается достаточно спорным, так как гражданин не обязан и не имеет возможности контролировать указанное расстояние.

В целях предупреждения нарушений 15-метрового рубежа целесообразно обозначать такую зону специальной наземной разметкой в совокупности с установкой соответствующих знаков. Кроме того, необходимо ввести в отношении детских площадок распространение действия аналогичной 15-метровой зоны.

В Федеральном законе существуют определенные пробелы, связанные с отсутствием прямого запрета курения табака на остановках общественного транспорта и маршрутного такси. Кроме того, следует в дальнейшем установить запрет на курение табака в пределах пеше-

ходных зон и улиц города, где существует вероятность нахождения большого количества граждан, но одновременно необходимо предоставить возможность курящим людям употреблять табачные изделия в специально оборудованных местах, предназначенных для курения табака на открытом воздухе.

Следует отметить, что субъектом правонарушения по составу рассматриваемого деяния является физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста. Характерно, что в КоАП РФ не установлено административной ответственности за потребление табака несовершеннолетними лицами, однако нормы Федерального закона не допускают таких действий. Таким образом, запрет на потребление табака несовершеннолетним в настоящее время по существу продолжает оставаться декларативным. В дополнение мы встречаемся с парадоксом, когда Федеральный закон запрещает употребление табачных изделий несовершеннолетними и, вместе с тем, в КоАП РФ установлена ответственность лиц достигших 16-летнего возраста за вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака, когда субъект указанного правонарушения сам не достиг 18-летнего возраста к моменту совершения правонарушения.

Отдельным блоком следует рассмотреть вопросы регулирования отношений в области употребления гражданами так называемых «электронных сигарет (испарителей)».

Оставляя в стороне медицинские аспекты негативности употребления электронных сигарет (испарителей), для правоприменительной практики важно наличие законодательного ограничения и установления ответственности для граждан за употребление электронных сигарет (испарителей) в общественных местах, так как при возникновении правовых споров в рассматриваемой сфере необходимо руководствоваться законодательными установками, которые в настоящее время не определены. В этой связи у правоохранительных органов (полиции) полностью отсутствуют легальные полномочия административно-правового воздействия в рассматриваемой сфере.

Не лишним будет отметить наличие проекта закона № 1043236-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты и об ограничении имитации табакокурения» (далее – Законопроект), в котором подробно изложены все необходимые поправки к действующему Федеральному закону, позволяющие применить в отношении употребления и оборота электронных сигарет (испарителей) ограничений аналогичных антитабачным.

В Законопроекте указано, что данная продукция не сертифицируется, в связи с чем отсутствует четкое понимание о реальном составе испаряемой жидкости. Не вызывает сомнения, что употребление электронных сигарет (испарителей) может вовлечь потребителя в процесс курения табака, а также дает возможность вдыхать пары, содержащие не только никотин, но и иные растворенные вещества, способные оказывать воздействие на центральную нервную систему.

Пользуясь несовершенством законодательства, производители электронных сигарет (испарителей) применяют в рекламе своих изделий недобросовестные аргументы, при этом обоснованно утверждая, что их продукцию можно употреблять (испарять) в общественных местах. Учитывая такой образ подачи товара, коллизии интересов в связи с употреблением электронных сигарет (испарителей) не избежать.

В целях предупреждения негативных тенденций уже сейчас необходимо принимать безотлагательные меры по регулированию отношений в области употребления гражданами электронных сигарет (испарителей). В Федеральный закон необходимо вносить соответствующие поправки, которыми процесс употребления указанных устройств будет приравнен к процессу курения табака.

В свою очередь свободное употребление электронных сигарет (испарителей) может сказаться на росте спроса на них у значительной части населения, что, безусловно, негативно отразится на здоровье общества и складывающихся общественных отношениях.

Исходя из смысла уже действующих ограничений следует, что под запретом находятся сами действия по курению табака, которые выражаются в выделении дыма и по своим внешним признакам не отличаются от пара электронной сигареты (испарителя). Очевидно, что процессы употребления электронной сигареты (испарителя) и курения табака по своим формальным признакам схожи, поэтому употребление электронных сигарет (испарителей) в определенных местах также подлежит регламентации.

Таким образом, для решения проблем правоприменительной практики законодателю необходимо продолжать дальнейшее совершенствование правового регулирования рассматриваемых общественных отношений. Необходимо в ближайшем будущем более взвешенно подходить к вопросам защиты граждан от окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, а также вводить ограничения и соответствующую ответственность граждан за употребление электронных сигарет (испарителей) в общественных местах.

ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

А. Н. Грищенко¹

Функции государства – основные направления его деятельности, а также органов государственной власти и управления. Следует отметить, что функции органа государственной власти и управления находятся в логической связи с функциями государства. Именно функции государства во многом определяют качество охраны и защиты прав и свобод граждан. Как отмечает В. И. Гойман-Червонюк, «...функции государства – это основные направления деятельности государства, в которых раскрывается его социальная сущность и назначение в обществе»². В науке административного права функции государства в контексте государственного управления рассматриваются примерно так же. В частности, Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева и С. В. Тихомиров пишут, что «...функции государства – это основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним целей и задач, именно в функциях проявляется сущность конкретного государства, его природа и социальное назначение»³.

Такой подход к определению функций государства носит традиционный характер, он позволяет выделять самые разнообразные государственные функции в зависимости от сферы их реализации. По данному вопросу М. В. Жигуленков пишет, что «...любое направление деятельности государства можно назвать функцией государства, т. е. функции государства в этом случае могут быть выделены в соответствии с любым критерием»⁴. В частности, в научной литературе

¹ Преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники органов внутренних дел МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Грищенко А. Н., 2017.

² См.: Гойман-Червонюк В. И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 42.

³ См.: Попов Л. Л., Мигачева Е. В., Тихомиров С. В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты. М., 2012. С. 10.

⁴ См.: Жигуленков М. В. Проблемы определения места правоохранительной функции в теории функций государства // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 97.

выделяется социальная функция государства¹, налоговая функция государства², функция охраны окружающей среды³.

В свою очередь В. И. Ермаков пишет, что «...функции государства историчны, в них выражается общечеловеческая сущность и социальное значение государственности. Функции представляют собой особый механизм государственного воздействия на общественные отношения в интересах достижения стоящих пред государством задач, а поэтому функции государства осуществляются с помощью специально создаваемых для этого органов»⁴. Одним из субъектов, осуществляющих функции государства, является полиция.

В научной литературе также отмечается, что функции государства реализуются через функции публичной администрации. В частности, И. В. Понкин пишет, что «...публичное управление реализует следующие функции государства: обеспечение и воплощение конституционно-правового императива социального государства; обеспечение улучшения благосостояния людей, снижение бедности; защита прав и свобод граждан; обеспечение законности и правопорядка. Значимой функцией публичной администрации является обеспечение суверенитета и национального публичного правопорядка; обеспечение условий для сохранения, воспроизводства и трансляции культуры народов страны; поддержание стабильности экономики; оказание публичных услуг и др.»⁵.

В системе функций полиции ключевой является функция правоохраны, иногда эту функцию называют правоохранительной функцией государства. Правоохранительная функция создает базу для реализации иных функций государства. В этой связи уже цитируемый ранее М. В. Жигуленков правильно, на наш взгляд, утверждает, что «...правоохранительная деятельность государства рассматривается

¹ См.: Беляева Ю. Н. О социальных функциях государства // Журнал российского права. – 2016. – № 1. – С. 99.

² См.: Сайдаманов А. А. Налоговая функция государства : автореф дис. ... канд. юрид наук. М., 2006. С. 11.

³ См.: Лапина М. А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 16.

⁴ См.: Ермаков В. И. Полиция Чешской республики: правовой статус, функции организация. – М., 2003. – С. 8.

⁵ См.: Понкин И. В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления. М., 2016. С. 20.

как форма реализации других функций государства». Право объективно формирует основу для развития правоохранительной функции государства, без охранительной составляющей права говорить о правоохранительной функции государства не представляется возможным. Более того, необходимо признать, что без правоохранительной функции государства невозможно говорить о формировании средств охраны и защиты прав и свобод граждан. Без охранительной функции государства невозможно осуществлять регулятивные функции, которые также имеют значение в механизме охраны и защиты прав и свобод граждан. По данному вопросу В. А. Гусак отметил, что «...охранительная функция – это обусловленное социальным назначением права направление правового воздействия, направленное на охрану общественного отношения, а поэтому без охранительной функции невозможно осуществление регулятивной функции»¹. Взаимосвязь охранительной функции и регулятивной функции позволяют говорить о создании гибкого правового режима по отношению к вопросам охраны и защиты прав и свобод граждан. Такой подход позволяет сочетать административно-правовые средства различного функционального характера.

Далее обратим внимание, что в научной литературе встречаются разнообразные категории, касающиеся вопросов функций и различные варианты использования самого термина «функция». В частности, в свое время Д. Д. Цабрия функцию органа управления определял как «...вид управленческой деятельности, осуществляемой органом для достижения поставленных перед ним задач»². Такой подход говорит нам о том, что «функция» – это управленская категория. Функции формируются и осуществляются с определенной целью, более того, они определяют содержание деятельности того или иного органа государственной власти и управления. На этом основании, И. Л. Бачило исходила из того, что «...функции органа управления отражают материальное содержание его управленческой деятельности и представляют собой комплекс взаимосвязанных организационно-правовых воздействий органа, его структурных подразделений, служащих, направленных на достижение стоящих перед органом целей»³.

¹ См.: Гусак В. А. К вопросу о классификации функций советской милиции в военный период (1941–1945 гг.) // История государства и права. – 2010. – № 24. – С. 2.

² См.: Цабрия Д. Д. О понятии и классификации функции управления // Проблемы государства и права. М., 1975. С. 165.

³ См.: Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 42.

Обратим внимание, что ряд функций органов государственной власти прямо или косвенно касаются вопросов защиты и охраны прав и свобод человека. Как отмечает А. П. Шергин, «...основная функция исполнительной власти – управление людьми. В зависимости от режима взаимоотношений органа исполнительной власти и человека зависит содержание и направленность административной политики, а также средства ее реализации»¹. Различные подходы к проблеме определения функций государства, органа государственного управления не всегда оправданы. Как отмечал в свое время Б. П. Курашвили, «...в юридической науке сложилось странное положение, когда такие термины как: «функции государства», «государственные функции»; «функции управления» несут разную смысловую нагрузку. Такой подход к пониманию функций не только нелогичен, но и показал свою практическую непродуктивность»².

В научной литературе отмечается, что закрепление и осуществление публичных функций связано со строительством правового государства. По мнению Ю. М. Кулаковой «...функции охраны и защиты, а также контролирующая, коммуникативная, воспитательная, мотивационная функция ограничений, устанавливаемых для государственных служащих, направлены на достижение общих целей административно-правового регулирования, способствуют как строительству правового государства, так и поступательному развитию общества»³.

Проблеме функций государства посвящено достаточно много научных работ. Функции рассматриваются в различных аспектах, в связи с чем предлагаются различные критерии их классификации в зависимости от сферы их реализации, предмета правового регулирования, особенностей государственного устройства и др. Несмотря на содержательное исследование функций государства, далеко не всегда выделяются функции, непосредственно касающиеся вопросов охраны и защиты прав и свобод граждан. Подобное положение вещей отчасти скрывает основную функцию государства, в качестве которой выступает обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Без должного обеспечения данной функции, все остальные функции теряют свою

¹ См.: Шергин А. П. Права человека и административная политика // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности ОВД. М., 1996. С. 56.

² См.: Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 169.

³ См.: Кулакова Ю. М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид наук. М., 2008. С. 13.

практическую и теоретическую сущность. В этой связи обратим внимание на правовую характеристику функций полиции в деле охраны и защиты прав и свобод граждан. Следует отметить, что функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан являются частью государственной системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому функции полиции в этом направлении нельзя рассматривать автономно, в отрыве от государственно-правовой системы охраны и защиты прав и свобод человека.

Помимо этого, функции полиции тесным образом связаны с функциями МВД России. На этот счет А. Ф. Майдыков верно отметил, что «...при определении функций органа управления, его нельзя рассматривать в отрыве от функций конкретной социальной системы, а также качественных и количественных сторон самих функций»¹.

Исходя из этого можно выделить иерархическую классификацию функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан, а именно: общие функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан; функции конкретных служб и подразделений полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Следует сказать, что различные службы полиции осуществляют защиту и охрану не всех прав граждан, а только тех, которые реализуется в соответствующем аспекте административной и иной деятельности полиции. Такой подход вполне оправдан, кроме того, он предопределен институциональным и функциональным аспектом деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан, также можно говорить о функциях полиции в зависимости от направления реализации ее административной деятельности. Основываясь на этом, выделим внутренние и внешние функции полиции. Следует подчеркнуть логическую взаимосвязь внутренних и внешних функций административной деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан. Заметим, что внешний аспект административной деятельности полиции неоднороден. В содержании рассматриваемой деятельности выделяются относительно самостоятельные направления, а в их структуре в свою очередь – административно-принудительные и стимулирующие средства охраны и защиты прав и свобод граждан.

В завершении отметим, что функции по обеспечению прав и свобод граждан достаточно разнообразны, они наполняют гуманитарной составляющей все направления деятельности полиции, в итоге можно

¹ См.: Майдыков А. Ф. Функции горрайоргана внутренних дел. М., 1977. С. 6.

сделать вывод о том, что они, по существу, определяют смысл и содержание ее деятельности.

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ МВД РОССИИ

О. Р. Громосевич¹

В последние годы решение проблемы обеспечения безопасности дорожного движения относится к наиболее приоритетным задачам развития страны. Аварийность на автомобильном транспорте превратилась в одну из важнейших социально-экономических проблем в большинстве стран мира, Россия не является исключением.

Согласно статистике за 2016 г., на дорогах России произошло 173 694 дорожно-транспортных происшествия, в которых погибло 20 308 чел., что на 2806 чел. меньше по сравнению с 2015 г.

Если рассматривать число ДТП, совершенных за 1-е полугодие 2017 г., то можно отметить, что их число составляет 70571 дорожно-транспортное происшествие, что на 4078 ДТП меньше в сравнении с тем же периодом 2016 г.

Вместе с числом ДТП отмечается и снижение смертности на дороге. Так, за 1-е полугодие 2017 г. на дорогах Российской Федерации погибло 7513 чел., что на 772 чел. меньше в сравнении с аналогичным периодом 2016 г.² По данным статистики Госавтоисапекции, отмечается снижение уровня аварийности на федеральных дорогах Российской Федерации. На сегодняшний день данный показатель составил 0,4 % в сравнении с 1-м полугодием 2016 г.

Отметим, что обеспечение безопасности дорожного движения выступает в качестве одного из основных направлений деятельности

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений охраны общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 329 учебный взвод. © Громосевич О. Р., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

² Показатели состояния безопасности дорожного движения [Электронный доступ]. URL: <http://stat.gibdd.ru> (дата обращения: 06.09.17).

полиции, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции»¹.

В современных условиях возрастает роль государственных органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения², а именно Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (ГУОБДД МВД России), которая в рамках своей компетенции выполняет контрольные, надзорные и отдельные разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

На сегодняшний день действует Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, устанавливающий порядок действий сотрудников ОВД, занимающихся непосредственной реализацией данной государственной функции.

ГУОБДД МВД России выступает в качестве самостоятельного структурного подразделения центрального аппарата системы МВД России, отвечающим за безопасность дорожного движения и осуществляющим согласно своей компетенции ряд функции МВД России по разработке и осуществлению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения безопасности дорожного движения³. Одновременно на ГУОБДД возлагаются функции федерального органа управления Государственной автомобильной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, который возглавляет систему Государственной инспекции безопасности движения МВД России и ряд других функции согласно иным нормативным актам Российской Федерации, МВД России.

Деятельность ГУОБДД МВД России регулируется Конституцией Российской Федерации, рядом международных договоров (Венской конвенцией о дорожном движении, вместе с «Техническими условиями, касающимися автомобилей и прицепов»), конституционными

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² См.: Капусткин Н. А., Шурухнова Д. Н. К вопросу о возмещении вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 3. – С. 56–59.

³ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 «Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. приказов МВД России от 27.06.2015 № 724) // Официальный сайт МВД Российской Федерации [Электронный доступ]. URL: https://мвд.пф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/-Glavnoe_upravlenie_po_obespecheniju_bezo/Polozhenie.

и федеральными законами (Законом «О безопасности дорожного движения»), указами и распоряжениями Президента Российской Федерации («О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»), рядом постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации («Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий»), нормативными правовыми актами МВД России и Положением о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России.

Руководитель подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения РФ. Структура ГУОБДД МВД России, как и штатное расписание управления, утверждается непосредственно Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации, осуществляющего контроль за деятельностью ГУОБДД МВД России.

Деятельность ГУОБДД МВД России организуется посредством планирования, единоначалия в процессе решения вопросов служебной деятельности, а в случае их обсуждений – коллегиальности. При этом на каждом сотруднике ГУОБДД МВД России лежит персональная ответственность за состояние дел на участке, на который распространяются полномочия каждого сотрудника и федерального государственного гражданского служащего в процессе реализации индивидуальных поручений.

Стоит отметить, что, как и многие подразделения МВД, ГУОБДД МВД России в определенном порядке взаимодействует по вопросам осуществляемой деятельности с иными подразделениями структуры МВД России, а также соответствующими правоохранительными органами, муниципальными и государственными органами, в том числе организациями и общественными объединениями. Исключением не являются иностранные правоохранительные органы, но данное сотрудничество осуществляется в случае наличия соответствующих международных договоров.

Как указывалось ранее, начальник Главного управления является главным государственным инспектором безопасности дорожного движения России, он, как и его заместители, назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Мини-

стра внутренних дел Российской Федерации¹. У него имеются заместители, которые являются заместителями главного государственного инспектора БДД РФ. При этом стоит отметить, что на руководителя ГУОБДД МВД России возлагается персональная ответственность за надлежащее выполнение возложенных государством на ГУОБДД задач и функций по осуществлению БДД.

В результате изменений на сегодняшний день отмечается, что в последние 10 лет национальная политика разрабатывает и предпринимает все возможные меры, направленные на сокращение числа ДТП на дорогах, повышение культуры безопасности на дороге. Таким образом, по инициативе России Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция, провозгласившая период с 2011 г. по 2020 г. «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения». На сегодняшний день разработана новая программа по безопасности дорожного движения на 2013–2020 гг. с выработанной стратегией в данной сфере, целью которой является сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 8 тыс. чел. (28,82 %) по сравнению с 2012 г.

В рамках программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» при поддержке экспертного центра «Движение без опасности» и Госавтоинспекции МВД России в девяти регионах страны в августе стартовала социальная кампания «Навстречу безопасности», направленная на сокращение числа ДТП на дорогах и способствующая повышению грамотности и культуры поведения на дорогах, по итогам которой было отмечено, что во многих регионах отмечается снижение уровня травматизма и повышение уровня информированности населения о пропаганде безопасности дорожного движения. В рамках этой же кампании на протяжении всех летних каникул во многих оздоровительных лагерях страны были проведены инновационные уроки по безопасности дорожного движения, окончательный этап данной кампании завершился на Северном Кавказе.

В преддверии учебного года Начальником ГУОБДД МВД России была проведена конференция, на которой особое внимание было уделено необходимости повышения безопасности участия детей в процессе дорожного движения, созданию безопасных маршрутов к образовательным организациям, местам отдыха и досуга детей, обучению школьников навыкам безопасного поведения на дорогах в образова-

¹ Официальный сайт Главного управления ГИБДД МВД России [Электронный доступ]. URL: <https://www.gibdd.ru> (дата обращения: 06.09.2017).

тельных организациях, использованию последними световозвращающих элементов, а также вопросам привлечения родителей к процессу воспитания у детей культуры поведения на дорогах. Особый акцент был поставлен на необходимости разъяснения детям в рамках проведения бесед в образовательных организациях правил безопасного использования нерегулируемых пешеходных переходов¹.

По поручению Президента Российской Федерации осуществляется разработка Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на среднесрочный период. Срок ее реализации рассчитан на 6 лет (до 2023 г.). Основные направления – изменение поведения участников дорожного движения, повышение защищенности детей и пешеходов, развитие работ по организации дорожного движения, совершенствование механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении², совершенствование системы управления безопасностью дорожного движения, а также развитие системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях³.

Исследуя безопасность дорожного движения, прекрасно видно, что государственная политика в данной сфере на высоком уровне осуществляет профилактические меры, выработанные в стратегии 2013–2020 гг., направленные на сокращение смертности на дороге, надлежащим образом осуществляется предупреждение ДТП, а также нельзя не отметить эффективность пресечения правонарушений в сфере административного законодательства в части ПДД, однако этого недостаточно, в связи с чем, опираясь на сложившийся опыт, имеется необходимость совершенствования законодательства.

¹ Официальный сайт Главного управления ГИБДД МВД России [Электронный доступ]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/federal/3483754/> (дата обращения: 06.09.2017).

² Василенко Г. Н. К вопросу о регистрации транспортных средств, осуществляемой органами внутренних дел России // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями. – 2016. – С. 283–286.

³ Официальный сайт Главного управления ГИБДД МВД России [Электронный доступ]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/federal/3496851/> (дата обращения: 06.09.2017).

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Д. А. Даулетияров¹

Формирование гражданского общества Республики Казахстан на протяжении 25-летнего периода как демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан), связано с проведением масштабной правовой реформы, следствием которой является обеспечение баланса между необходимостью обеспечения защиты конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и деятельностью по обеспечению экологической безопасности различными органами.

Обеспечение экологической безопасности является одной из важнейших функций государства, надлежащее выполнение которой обуславливает развитие демократических основ жизнедеятельности общества, утверждение принципа реализации экологических прав и соблюдения экологических обязанностей всех субъектов государства в условиях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию. При этом в роли субъектов могут выступать как физические и юридические лица, так и само государство.

В этих рамках ставится вопрос не только об организации рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, но и об организации обеспечения экологической безопасности, под которой понимается обеспечение защищенности экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства.

Согласно п. 6 ст. 4 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11 июля 2017 г.) экологическая безопасность выступает одним из видов национальной безопасности, под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов и прав человека и гражданина, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и при-

¹ Заместитель начальника Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан им. М. Букенбаева. © Даулетияров Д. А., 2017.

родных воздействий на окружающую среду¹, т. е. охране подлежат экологические права и законные интересы личности, общества и государства. При этом обеспечение защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду предполагает не только охрану экологических прав общества и государства, но и охрану самой окружающей природной среды, так как ее видоизмененные качества могут негативно воздействовать на личность и общество. В какой-то степени и рациональное природопользование может считаться одним из способов охраны окружающей природной среды. Следовательно, «обеспечение экологической безопасности» может претендовать на довольно широкую трактовку, тогда более шире будет и понятие «административно-правового механизма в области обеспечения экологической безопасности», в связи с тем что правоотношения по экологической безопасности регулируются административно-правовыми нормами и административно-правовыми отношениями, возникающими в сфере исполнительной власти (государственного управления).

Как отмечают С. С. Бородин и С. С. Громыко, административно-правовые отношения – это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления. Поскольку эти отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают всеми признаками, которые присущи любым правовым отношениям. Вместе с тем, с учетом характера деятельности, административно-правовые отношения имеют следующие особенности: во-первых, складываются в особой сфере общественной жизни – сфере государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности; во-вторых, имеют своим объектом действия поведение людей; в-третьих, возникают при обязательном участии соответствующего органа исполнительной власти (государственного управления) или другого носителя полномочий государственно-властного характера; в-четвертых, возникают по инициативе любой из сторон (органа управления, гражданина и т. д.), однако согласие или желание второй стороны не всегда является обязательным условием; в-пятых, для административно-правовых отношений характерно, что споры, возникающие между их сторонами, раз-

¹ См.: Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 г. № 527-IV (с изм. и доп. на 11.07.2017). URL: <http://online.zakon.kz>.

решаются, как правило, в административном, а не в судебном порядке; в-шестых, в случае нарушения участниками отношений требований норм административного права виновная сторона несет ответственность перед государством в лице его органов. Особенности и характерные черты административно-правовых отношений позволяют отграничить их от других правоотношений, урегулированных нормами гражданского, трудового, финансового и других отраслей права¹.

В теории административного права под механизмом административно-правового регулирования понимается «система уполномоченных властвующих субъектов – административных органов и административно-правовых средств, которые в совокупности, воздействуя на общественные отношения, организуют их в соответствии с решаемыми государством публичными задачами².

В теории экологического права данное понятие часто употребляется как «механизм государственного управления качеством окружающей среды», «механизм охраны окружающей среды и природопользования», «правовой механизм государственного управления в области экологии», «механизм действия права в охране окружающей среды», «эколого-правовой механизм охраны окружающей среды», «механизм применения экологического законодательства» и т. д.³ Естественно, не все перечисленные понятия являются равнозначными. Последние три понятия тождественны понятию «механизм правового регулирования экологического права», под которым понимается «система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование⁴ в области охраны и использования окружающей природной среды.

«Механизм государственного управления качеством окружающей среды» и «правовой механизм государственного управления в области экологии» тождественны и олицетворяют деятельность органов государственного управления в определенной области, в области охраны окружающей среды или, как указывают некоторые авторы, в области экологии, хотя это неверно, так как экология – это наука о взаимодействии общества и природы.

¹ Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций. URL: <http://studlib.com/content/category/5/16/22>.

² Административное право России / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 57.

³ Байдельдинов Д. Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. Алматы : Жеті Жарғы, 1995. С. 22.

⁴ Комаров С. А. Общая теория государства и права. М.: Норма, 1998. С. 269.

Кроме того, хотелось бы отметить, что в последнее время среди молодых ученых Казахстана стало модным использование термина «организационно-правовой механизм регулирования отношений»¹. По нашему мнению, именно данный термин является самым широким по смыслу понятием, так как он объединяет организационные и правовые средства, институты и методы регулирования. Как правильно утверждает Г.Р. Рахметова, «в основу понимания данного термина ложится категория «организация»². Под ней в ряде случаев понимают «деятельность по упорядочению всех элементов определенного объекта во времени и в пространстве»³. Таким образом, организационно-правовой механизм – это способ функционирования, система средств действия, позволяющие организовать, упорядочить общественные отношения. К этим средствам действия относятся органы, наделенные компетенцией в определенной области, осуществляющие свою организующую деятельность с помощью правовых норм»⁴. Данное утверждение Г. Р. Рахметовой несколько сужает понятие организационно-правового механизма, так как не только органы, наделенные компетенцией в определенной области, являются элементом этого механизма, но и общественные организации, природопользователи и т. д. Например, А. А. Квашин указывает, что «в процессе решения стоящих перед ними задач, органы государства воздействуют и взаимодействуют как друг с другом, так и с политическими партиями, общественными организациями, иными негосударственными структурами и населением. Все они образуют организационную структуру социального обеспечения экологической функции государства и общества.

Организационная структура представляет собой, основанный на разделении компетенции и функций, механизм взаимодействия (на основе коммуникационных связей) субъектов обеспечения экологи-

¹ Абдраимова М. Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2007. С. 10; Рахметова Г. Р. Организационно-правовые основы регулирования земельных отношений в Республике Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2007. С. 44.

² Рахметова Г. Р. Указ. раб.

³ Там же. С. 11.

⁴ Там же. С. 44.

ческой функции, построение и функционирование которых ориентируется на достижение стоящих перед ним целей и задач»¹.

Наиболее широким до последнего времени было понятие «механизм охраны окружающей среды и природопользования», теперь он заменен на «организационно-правовой механизм регулирования экологических отношений», который на сегодняшний день должен пониматься более широко как «организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности».

В этом контексте административно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности должен выступать составляющим элементом организационно-правового механизма так же, как идеологический, экономический и иные.

При этом нет необходимости разграничивать организационно-правовой механизм, идеологический и экономический, как это делают некоторые ученые. Так, по мнению Б. Ж. Абдраимова и С. А. Боголюбова, «регулирование важнейших общественных отношений, в том числе и земельных, осуществляется с помощью различных правовых институтов и норм, организационно-правового, экономического, идеологического и иных механизмов»².

Экономический механизм, несмотря на то что понятие «экономические механизмы» встречается в Экологическом кодексе Республики Казахстан, а также идеологический и административно-правовой представляют собой не что иное, как методы организационно-правового воздействия.

Определение организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности уже давалось в научных исследованиях. Так, М. Ж. Абдраимова определяет организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности как «совокупность внутренних и внешних факторов, институтов, правовых средств и инструментов, обеспечивающих организующую деятельность государств, международных и национальных организаций и иных структур по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в целях создания условий для обеспечения защищенности, охраняемых законом экологических интересов и прав

¹ См.: Квашин А. А. Правовые проблемы совершенствования государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Республике Казахстан в условиях рынка : дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2007. С. 68.

² См.: Абдраимов Б. Ж., Боголюбов С. А. Земельное право России и Казахстана. М. : Юрист, 2007. С. 147.

личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Элементами данного механизма выступают деятельность государственных органов, международных и иных организаций на национальном и международном уровнях, экономические инструменты, деятельность неправительственных организаций и граждан в области охраны окружающей среды, правовые формы реализации которых имеют свои особенности»¹. Данное определение дает трактовку, скорее всего, понятия международного организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.

В масштабе отдельно взятого государства организационно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности представляет собой совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду. Структурными элементами этого механизма являются: а) система субъектов, осуществляющих меры по обеспечению экологической безопасности; б) система правовых норм, обеспечивающих экологическую безопасность; в) деятельность в области обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, приходим к заключению, что административно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан является одним из элементов организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, который регулируется нормами административного права и административной деятельности, возникающими в сфере исполнительной власти (государственного управления), между субъектами государства, в роли которых выступают физические, юридические лица и государство в лице органов государственного и местного управления в области обеспечения экологической безопасности.

¹ Абдраимова М. Ж. Указ. раб. С. 10.

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ «ПРАВЯЩЕГО РЕЖИМА»*А. А. Дёмин¹*

Одним из проблемных вопросов является способ властвования, называемый «правлящий режим». Наиболее важным является вопрос законности властвования правящего режима при смене власти, гражданской войне, революции.

Правовые нормы – правила поведения, исполнение которых обеспечивается принуждением в лице специально созданных для этого государственных органов и должностных лиц. Если принуждать не надо, например граждане и так нормально в порядке «общей координации» выполняют правила общежития, государство не нуждается в специальном регулировании, нет необходимости «возводить в ранг закона» простые нормы нравственности².

Однако в переходные периоды, когда некоторые лица совершают захват власти, социальные революции или даже объявляют войну, они действуют совершенно против норм права, установленных «прежним» государством. Распространяется ли на них действие норм ненавистного им государства? Ведь, если оно не распространяется, то континуитета государства не существует. Захватившие власть лица в первых же своих актах отменяют все ограничения, налагавшиеся на них предыдущим законодательством. То, что было преступным по предыдущему законодательству (например, спекуляция), станет для них геройским. То есть происходит смена «правлящего режима», и в таком случае захватившие власть лица остаются безнаказанными за деяния, приносящие иногда громадные убытки населению, например смена формы собственности в случае гражданской войны.

Наиболее общей причиной этих катастроф можно считать то, что содержится в выражении: малые государства погибают от внешних врагов, а крупные – от внутреннего несовершенства.

Анализируя уроки катастрофы СССР, А. П. Шевякин пишет: «Реальный план ЦРУ по развалу СССР заключался в том, чтобы не ме-

¹ Доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент. © Дёмин А. А., 2017.

² См.: Дёмин А. А. К вопросу о пределах вмешательства властей (государственной администрации) в регулирование прав человека // Актуальные проблемы современного административного права: материалы Международной научно-практической конференции / под науч. ред. А. С. Дугенец. М. : Российский университет дружбы народов, 2015. С. 14–85.

шать разваливать СССР его же собственной элите и его же собственным спецслужбам. Чекистам и партноменклатуре просто не надо мешать – и они сами все сделают. Простой человек не может сломать систему. Но зато система может сломать сама себя»¹. Поиск несовершенств в государстве – Российской Федерации, несмотря на уже вторую (после 1917 г.) крупную геополитическую катастрофу 90-х годов, на мой взгляд, не проводится и не приводит к раскрытию закономерностей такой катастрофы. При этом участники государственного переворота и разгрома СССР по-прежнему остаются безответственными и безнаказанными, они благоденствуют, не обращая внимания на все беды в обществе Российской Федерации, кризисы, дефолты и санкции.

25 декабря 1991 г. М. С. Горбачев сложил с себя полномочия Президента СССР, а 26 декабря Верховный Совет СССР принял Декларацию о прекращении существования СССР, т. е. лицо, не справившееся со своими функциями по должности, нисколько не пострадало после своей разрушительной работы, самовольно отказался от должности. Такая ситуация безответственности правовой не может признаваться. Форма ответственности некомпетентного лица за занятие и принятие на себя ответственности за страну обязана быть установлена обсуждением юридическим сообществом. Но отсутствие обсуждения, равнодушие юридической общественности в отношении несостоятельных руководителей государства говорило бы о том, что мы живем в стране дураков, или о том, что нами правит некая закулисная масонская ложа².

Господствует анархия в праве и государственном аппарате, называемая сейчас «ручным управлением»³, по обстоятельствам, по ситуации, по степени разума у захвативших власть лиц. Это казуальное регулирование⁴. Например, летом 2017 г. в ответ на вопрос присутствующего на конференции лица В. В. Путин приказал закрыть свалку в Реутове. Несмотря на устный характер указания, сделанного по телевидению, и в неустановленной для Президента Российской Федерации форме (Конституция Российской Федерации разрешает Прези-

¹ Шевякин А. П. Кто готовил развал СССР. М. : Алгоритм, 2014. С. 254.

² Там же. С. 150–151.

³ Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб. : Юридический центр, 2017. С. 689–697.

⁴ Демин А. А. Административное право Российской Федерации. М. : Зерцало-М, 2002. С. 169–170.

денту Российской Федерации пользоваться двумя формами своего властного воздействия: указом и распоряжением – ч. 1 ст. 90, но не устным указанием) Администрация Московской области немедленно выполнила это указание. Однако последующие месяцы показали, что занятые утилизацией мусора субъекты вынужденно стали сбрасывать отходы в любом «подходящем» месте и замусорили леса и водоемы. То есть нарушение формы властных указаний и процедуры подготовки к их реализации повлекло дисбаланс и прямо противоположные последствия против желательных. Так управлять страной нельзя. Процедуры властвования имеют научно подтвержденное значение правовых норм.

По разделяемому мной мнению А. Е. Лунева, законными являются только законы, отражающие закономерности общественного развития¹, т. е. приводящие к повышению производительности труда. Например, правовой режим приватизации государственного имущества в Российской Федерации при смене «правлящего режима» привел к развалу экономики страны, т. е. не отвечает режиму законности А. Е. Лунева в его первом постулате, а потому и незаконен, преступен.

На мой взгляд, является недопустимым ограничение демонстраций коренного населения страны, русских, иначе возникает представление об оккупационном режиме в стране. Вся тяжесть ответственности за соблюдение общественного порядка в этом вопросе ложится в основном на МВД. Боязнь «русского фашизма»² в его собственной стране разоблачает редакция пятитомника антологии «Фашизм». Читаем: «Одним из самых распространенных обвинений в адрес русских националистов является обвинение в фашизме. Им бросаются бездумно и бессмысленно, как козырной шестеркой в шулерской игре.

Хуже того, мы постоянно сталкиваемся с ситуациями, когда это обвинение из аргумента в дискуссии превращается в судебные иски по печально известным статьям.

При этом часто ссылаются на западный опыт: по их мнению, в так называемых цивилизованных странах «фашизм запрещен», запрещены и дискуссии о нем.

Мы не намерены объясняться с интеллектуально и морально неполноценными обличителями «русского фашизма». Однако для лю-

¹ Советское административное право: методы и формы государственного управления. М. : Юридическая литература, 1977. С. 163.

² URL: <http://obozrevatel.com/politics/57640-slava-rabinovich-obyasnil-pochemu-putin-i-kadyirov-yavlyayutsya-fashistami.htm>.

дей честных и непредвзятых вопрос о «фашизме» представляет интерес»¹. Я согласен с Н. Е. Варламовой, что «государственная власть не отождествляется и не связывается с определенной личностью. Государственный континуитет зиждется в самой нации и обеспечивается рационально-правовыми способами наделения публично-властными полномочиями, предполагающими периодическую смену лиц, которым вверяется их осуществление»².

Законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах в Российской Федерации ельцинского правящего режима стало аномальным сигналом этнической диверсии в Советском Союзе, расцвета беспорядочной миграции. Наводнить страну безответственными искателями счастья вдали от родины – этот опыт организации бесконтрольной миграции организован ельцинским правящим режимом в 1990-х годах раньше, чем таковой был испытан в Европейском Союзе с массовым переселением мигрантов из Ближнего Востока и Африки. Предполагалось, что мигрант – такой же ответственный субъект за судьбу страны пребывания, как и местный абориген. Такой уровень социальных экспериментов над коренным народом государства³, естественно требовал бы от правящего режима публично оформленного согласия коренного народа на такие переселения, иначе речь идет об искусственной смене этноса⁴. А это преступление: каждый должен работать на благосостояние своего народа в собственном государстве, иначе мы плодили бы переселенческий паразитизм. Разрушительные для страны действия выдавались за «новое экономическое мышление» М. С. Горбачева.

Одно из основных условий успеха в разгроме СССР явилась фактическая монополия КГБ на принятие решений в стране, будь то по внутренним вопросам или по вопросу (например, свержение законного режима в Афганистане). Сопровождаемая не подконтрольностью обществу деятельность КГБ, вызванная беспредельным засекречива-

¹ URL: <http://www.apn.ru/publications/article19710.htm>; Дёмин А. А. Проблема квалификации правонарушений фашистского идеологического содержания // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2000. – № 1. – С. 16–24.

² Варламова Н. В. Публично-правовое представительство: теоретические аспекты // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 5. – С. 508–517.

³ Белая книга нацизма / гл. ред. Б. Шпигель. М. : Книговек, 2014. С. 24.

⁴ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: проблемы и перспективы реализации : материалы научно-практической конференции / под общ. ред. И. Н. Барцица. М. : Проспект, 2010. С. 20.

нием всего, что КГБ делает¹, требует подумать о недопустимости засекречивания затрат бюджета на функционирование служб безопасности.

Другое условие недопустимости монополии во власти, кроме не функционирующего конституционного разделения властей при «ручном управлении» страной со стороны Президента Российской Федерации, является разделение функций силовой охраны порядка в стране между органами внутренних дел (МВД) и органами государственной безопасности (ФСБ). По крайней мере, этот вопрос обязан быть обсуждаемым в открытой дискуссии. Ибо бесконтрольный КГБ привел к смене не просто режима власти, «правлящего режима», но и к расчленению единой страны, охраной единства которой якобы и должен был заниматься КГБ в СССР. Вместо этого председатель КГБ Ю. В. Андропов в единоличном качестве решил изменить социальный строй в СССР. Механизм, подрывной для государства, СССР, его деятельность прекрасно освещен в указанной книге А. П. Шевякина.

Континуитет государства – основа административной и иной правовой ответственности «правлящего режима» за свои действия, в том числе и для применения законов государства, ответственности по которым подлежали изменившие им должностные лица в СССР.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Е. А. Дресвянникова²

Государственная политика в правовой сфере жизни общества – не только правовая политика в целом, но и административная в частности³. На современном этапе развития законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях вопросам административно-правового регулирования производства по де-

¹ Генис А. Главный секрет секретных служб – их профессиональная непригодность... URL: <http://www.svobodanews.ru/content/article/2333499.html>.

² Доцент кафедры общеправовых дисциплин филиала ВПК МВД России (г. Набережные Челны), кандидат юридических наук. © Дресвянникова Е. А., 2017.

³ Никулин М. И. Снижение уровня административной деликтности как приоритет административной политики // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 6.

лам об административных правонарушениях в области дорожного движения уделяется особо пристальное внимание.

Уровень общественного правосознания в области дорожного движения напрямую зависит от практики применения права, а в большинстве случаев право доводится до граждан в интерпретационном виде, и его содержание может быть искажено¹.

В настоящее время правоприменение в России находится в системном кризисе. Правоприменительная практика Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) свидетельствует о том, что любое, даже незначительное увеличение суммы административных штрафов, появление новых мер обеспечения приводят лишь к многократному увеличению взяток².

Таким образом, возникают предпосылки для научного осмысления и совершенствования отдельных положений правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях.

Так, ст. 25.1 КоАП РФ требует доработки в части расширения прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. На наш взгляд, в ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ необходимо указать право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Данное право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении прописано у потерпевшего (ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ), а у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не указано. Несомненно, данное право у указанного лица есть, как и у всех участников производства по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ), но в целях обеспечения надежной защиты прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, полагаем необходимым в специальной норме, определяющей правовой статус данного лица, а именно в ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ, после слов «пользоваться юридической помощью защитника», дополнить словами «обжаловать постановление по данному делу». Это положение является не менее важным, так как лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении (при

¹ Власова Ю. Б. Взаимодействие права и идеологии в современных условиях (на материалах Российской Федерации) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6, 12.

² Севрюгин В. Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законодательства // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 33.

составлении протокола или вынесении постановления по делу об административном правонарушении) разъясняет лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, его права, регламентированные ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ¹.

Кроме того, представляется необходимым в правовом статусе лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, предусмотреть право на получение копий материалов дела. В ч. 1 ст. 25.1 и в ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ после слов «вправе знакомиться со всеми материалами дела» дополнить словами «получать копии материалов дела».

Стоит отметить, что действующее административное законодательство не содержит четких критериев для отказа в удовлетворении ходатайства, что приводит к вынесению решений в рамках предоставленной законом «свободы усмотрения». Так, ч. 1 ст. 24.4 КоАП РФ «Ходатайства», предусматривает право всех участников заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело.

Решение об отказе в удовлетворении ходатайства в соответствии с ч. 2 указанной статьи, выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения. Однако оснований для отказа в удовлетворении ходатайства (например, о рассмотрении дела по месту жительства) законодатель не прописывает, что ведет к порождению их правового и довольно субъективного толкования.

Например, инспекторами ДПС ГИБДД по г. Новокузнецку в случае заявления лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, ходатайства о предоставлении защитника выносится определение об отказе в удовлетворении указанного ходатайства, ссылаясь на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2015 г.² и ст. 28.6 КоАП

¹ См.: пункты 17, 69, 114, 120 приказа МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22.12.2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. – 2009. – № 122. – 7 июля.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 1536-О «По запросу Димитровского районного суда города Костромы о проверке конституционности частей 1 и 2 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://garant.ru/> (дата обращения: 07.02. 2017).

РФ. К тому же стоит отметить, что ходатайства различны по своему содержанию (о предоставлении защитника, о рассмотрении дела по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу и пр.), а бланк определения один, так сказать стандартный.

При этом без вынесения определения об отказе в удовлетворении ходатайства нарушаются права граждан, а также права граждан могут быть нарушены и тем, что определение ничем не мотивировано или записанные в нем мотивы лишены законных оснований. Произвольный отказ в удовлетворении ходатайства, например о рассмотрении дела по месту жительства лица, привлекаемого к административной ответственности, не допускается, а право лица на рассмотрение дела по месту жительства может быть ограничено лишь при необходимости защиты публичных интересов или интересов других участников производства по делу об административном правонарушении.

В связи с изложенным, усматривается необходимость разработки на законодательном уровне минимального набора объективных оснований для отказа в удовлетворении ходатайств участников по делу, которые будут понятны не только лицам, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, но и всем участникам процесса, что будет способствовать сохранности процессуальных средств в рабочем состоянии и обеспечит защиту прав всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

На наш взгляд, одним из таких критериев для отказа в удовлетворении ходатайства может служить территориальность места жительства правонарушителя, так как при передаче дела в другой регион нашей страны, процесс рассмотрения дела может затянуться из-за бюрократических проволочек и работы почтовых ведомств, что приведет к истечению срока давности привлечения к административной ответственности лица, совершившего правонарушение, и будет служить основанием для прекращения дела об административном правонарушении.

В том числе не стоит забывать о высокопоставленных покровителях лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, о возможном затягивании процесса и, как следствие, прекращении дела об административном правонарушении.

Следует отметить и о коррупционной составляющей, которая может возникнуть у правонарушителя с должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении по месту жительства.

Обозначенные проблемы не единичные в вопросах административно-правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях.

Так, требуется внесение дополнений и в ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ «Административное расследование». По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

При этом в специальной норме, определяющей виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении (ст. 29.9 КоАП РФ) закреплено, что по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Именно поэтому в ч. 6 ст. 28.7 следует прописать, что в случае окончания административного расследования, необходимо выносить постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, так как административное расследование – это один из этапов производства по делу.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что сложившаяся правоприменительная практика не способна обеспечить надежную защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц¹. Ведь как бы четко ни была составлена правовая норма, ее применение затрагивает неизбежный элемент толкования, поскольку всегда будут иметь место необходимость разъяснения вызывающих сомнения вопросов и приспособление к конкретным обстоятельствам.

¹ Дресвянникова Е. А. Вопросы обеспечения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 670–675.

**О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
ГРАЖДАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОХРАНУ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УРОВНЕ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*А. О. Дрозд¹,
И. А. Макеева²*

Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»³ дал законодателям субъектов Российской Федерации предпосылки для разработки ими своего регионального законодательства, которое могло бы регулировать отдельные вопросы участия граждан в охране общественного порядка. Так, в Вологодской области был принят областной закон от 14 октября 2014 г. № 3408-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на территории Вологодской области»⁴. В рамках закона разъясняются положения федерального законодательства, в частности, по организации взаимодействия с органами внутренних дел, материально-техническому обеспечению и финансированию деятельности народных дружин.

В указанном законе закреплены методы взаимодействия общественных объединений граждан с ОВД, так, в ст. 2 установлено, что взаимодействие с народными дружинами и координация их деятельности осуществляются областной межведомственной комиссией по профилактике правонарушений, создаваемой Правительством области, и межведомственными комиссиями по профилактике правонарушений муниципальных образований области.

Областная межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в свою очередь основываясь на постановлении Правительства Вологодской области «Об областной межведомственной комиссии

¹ Заместитель начальника кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук. © Дрозд А. О., 2017.

² Доцент кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук. © Макеева И. А., 2017.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.

⁴ Красный Север. – 2014. – № 115.

по профилактике правонарушений»¹, содействует в подготовке прогнозов состояния криминогенной обстановки на территории области, обеспечивает взаимодействие и согласованность деятельности областных органов власти, муниципальных образований, правоохранительных органов и общественных объединений в профилактике правонарушений, участвует в работе по совершенствованию организационно-методической базы профилактики правонарушений в области, а также обеспечивает взаимодействия и координацию деятельности народных дружин на территории области.

Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности комиссии возложено на Комитет гражданской защиты и социальной безопасности Вологодской области. Комитет создал единую государственную систему профилактики преступности. В рамках государственной программы «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности в Вологодской области на 2014–2020 годы» комитет стимулирует создание народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, обеспечивает эксплуатацию технических средств в общественных местах и на улицах аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», содействует добровольной сдаче оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ². Согласно предписаниям федерального законодательства, народная дружина не правомочна в реализации деятельности по охране общественного порядка до момента регистрации в региональном реестре.

Приказом МВД России от 21 июля 2014 г. № 599³ ведение реестра возложено на региональные МВД. Для этой цели в каждом территори-

¹ Об областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений (вместе с «Положением об областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений») : в ред. постановления Правительства Вологодской области от 31 июля 2006 г. № 734 (ред. от 07.11.2016). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² О результатах деятельности Комитета гражданской защиты и социальной безопасности Вологодской области за 2015 год : публичный доклад. URL: <http://www.vologdaoblast.ru/upload/iblock/0ba/Комитет%20гражданской%20защиты%20и%20социальной%20безопасности%20области.pdf> (дата обращения: 15.01.2017).

³ Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» // Российская газета. – 2014. – № 196. – 29 авг.

альном ОВД на районном уровне, должна вестись книга учета заявлений о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

В целях реализации требований приказов МВД России от 21 июля 2014 г. № 597¹ и от 21 июля 2014 г. № 599 утвержден приказ УМВД России по Вологодской области от 12 февраля 2016 г. «Об организации взаимодействия с народными дружинами и общественными объединениями правоохранительной направленности Вологодской области»², в котором разработаны требования к формированию и ведению регионального реестра, порядок выбора командира дружины.

Командир народной дружины избирается на общем собрании дружины, причем при спорной ситуации решающее слово остается за руководителем ОМВД и представителем местной власти. Приказом установлено, что требования к кандидату на должность командира дружины определяет руководитель ОМВД самостоятельно.

Вологодское УМВД принимает меры к привлечению граждан и представителей общественных формирований к правоохранительной деятельности, в том числе к совместному несению службы на территории городов и других населенных пунктов области с патрульно-постовыми нарядами и участковыми уполномоченными полиции. Приоритетные направления совместной работы с объединениями граждан по охране правопорядка: охрана общественного порядка на определенных участках городов и населенных пунктов как совместно с органами полиции, так и общественностью самостоятельно; совместное патрулирование обслуживаемой территории представителями коллективов общественности и нарядов полиции; профилактика правовых знаний и норм поведения в обществе; информирование населения об уровне преступности и помощь в поиске пропавших без вести.

Показателен факт все более активного участия коллективов общественности в охране правопорядка. Так, если в 2014 г. ими принималось участие в охране порядка только на массовых мероприятиях, за исключением городов Вологды и Череповца, в 2016 г. в составе патрульных нарядов, помимо Вологды и Череповца, представители общественности участвовали в Никольском, Чагодощенском, Вашкинском, Междуреченском, Устюженском, Верховажском, Кирилловском и Ха-

¹ Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420234062> (дата обращения: 25.01.2017).

² URL: <https://35.мвд.пф/document/1246791> (дата обращения: 11.01.2017).

ровском районах. В остальных муниципальных районах привлечение к охране общественного порядка представителей народных дружин осуществляется в рамках проведения массовых мероприятий и в ходе совместной работы с участковыми уполномоченными на административных участках.

Помимо того, организуется взаимодействие с частными охранными организациями, казачьими объединениями, а также отдельными гражданами, содействующими полиции в обеспечении правопорядка.

На 2016 г. по Вологодской области зарегистрировано 20 казачьих обществ (1796 представителей), имеющих статус некоммерческих общественных организаций и дислоцирующихся на территории г. Вологды и г. Череповца.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» принят приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696¹, регламентирующий требования к дружинниками при применении физической силы. Приказ устанавливает необходимость проведения с членами дружин подготовки в форме инструктажей, на которых формируются знания законодательства об охране общественного порядка, практические навыки, а также меры личной безопасности и приемы самозащиты при выполнении функций по защите правопорядка и навыков оказания первой помощи.

В целях конкретизации приказа МВД от 18 августа 2014 г. № 696 УМВД России по Вологодской области издан приказ от 18 апреля 2016 г. № 499 «Об организации подготовки народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин, в том числе к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, а также по оказанию первой помощи»². Приказом определены Положение, учебный план, программа и Свидетельство «О подготовке народных дружинников».

Положением в качестве основных направлений установлены правовая, психологическая и физическая подготовка, а также первая помощь и тактика патрулирования. Стоит отметить, что, в отличие от приказа МВД от 18 августа 2014 г. № 696, в приказе УМВД по Вологодской области установлено такое важное направления, как психоло-

¹ Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»)» // Российская газета. – 2014. – № 229. – 8 окт.

² URL: <https://35.мвд.пф/document/1246791> (дата обращения: 15.01.2017).

гическая подготовка. По окончании обучения и итогам сдачи зачетов выдаются свидетельства о прохождении обучающих курсов.

Приказом УМВД России по Вологодской области от 12 февраля 2015 г. № 146¹ на базе УМВД России по Вологодской области сформирована рабочая группа по взаимодействию с народными дружинами и общественными объединениями правоохранительной направленности, определены обязанности каждого из членов данной группы. В УМВД по Вологодской области за организацию взаимодействия с общественными формированиями закреплен сотрудник отдела организации охраны общественного порядка УМВД, в территориальных органах МВД по Вологодской области – руководители подразделений полиции.

В целях повышения активности общественных объединений в охране общественного порядка принят приказ УМВД России по Вологодской области от 2 июня 2016 г. № 735 «О порядке поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка»². Приказом определен порядок внесения представлений руководителями территориальных ОМВД по Вологодской области о поощрении членов общественных организаций по охране правопорядка, а также основания награждения, среди которых предусмотрены: участие в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий и систематическое участие в совместном патрулировании с патрульно-постовыми нарядами, постоянная помощь участковым уполномоченным и инспекторам по делам несовершеннолетних на административных участках, содействие в задержании находящихся в розыске лиц и в раскрытии преступлений, совершенных в условиях неочевидности.

На уровне области летом 2016 г. приняли закон, гарантирующий компенсации за повреждение здоровья и гибель дружинников, которых приравнивали к добровольным пожарным. Последним при получении тяжелого увечья в ходе выполнения общественной обязанности предусмотрена компенсация в размере 50 тыс. руб.; в случае наступления инвалидности – от 100 до 300 тыс. руб. Гибель при исполнении долга компенсируется социальными выплатами семье³.

Таким образом, в Вологодской области, где еще до введения федерального закона об участии граждан по охране общественного поряд-

¹ Приказ УМВД России по Вологодской области от 12 февраля 2015 г. № 146 «О формировании рабочей группы». URL: <https://35.мвд.рф/document/1246791> (дата обращения: 22.01.2017).

² URL: <https://35.мвд.рф/document/1246791> (дата обращения: 05.01.2017).

³ URL: <https://regnum.ru/news/2148027.html> (дата обращения: 12.01.2017).

ка, существовали объединения общественности правоохранительной направленности, что было регламентировано законом области, был разработан новый закон в этой сфере и принят ряд нормативных правовых документов органами областного УМВД. Областным законодательством урегулированы вопросы создания и регистрации дружин, организационно-правовые методы взаимодействия общественных объединений граждан с правоохранительными органами, атрибутика дружинников. Несмотря на это, существует ряд проблем законодательного регулирования деятельности общественных объединений и на уровне субъектов Федерации, в том числе Вологодской области, где традиции использования общественных объединений граждан в охране общественного порядка сильны, как и законотворческая практика, а именно:

- организационно-правовые методы взаимодействия общественных объединений граждан с правоохранительными органами в области используются на практике в виде совместного патрулирования членов коллективов общественности с правоохранительными органами, оказания помощи участковым уполномоченным по административным участкам и помощи в обеспечении правопорядка при проведении массовых мероприятий, в новом приказе областного УМВД не прописаны, хотя и подразумеваются;

- помимо народных дружин к охране правопорядка привлекаются и общественные объединения казачьих общин, частных охранных предприятий, отрядов молодежи и студентов, однако в областном законе это не отражено;

- четко не проработана организация взаимодействия с общественными объединениями межведомственной комиссии по профилактике правонарушений, создаваемой Правительством области;

- при назначении командира дружины в спорной ситуации решающее слово остается за руководителем местного ОВД и представителем местной власти, что не совсем согласуется со статусом общественного объединения.

В связи с необходимостью решения ряда законодательных пробелов регионального уровня предлагается следующее:

- отразить в приказе областного УМВД России от 12 февраля 2016 г. «Об организации взаимодействия с народными дружинами и общественными объединениями правоохранительной направленности Вологодской области» организационно-правовые методы взаимодействия общественных объединений граждан с правоохранительными органами, а также закрепить совместное патрулирование членов коллективов обще-

ственности с правоохранительными органами, оказание помощи участковым уполномоченным по административным участкам и помощь в обеспечении правопорядка при проведении массовых мероприятий;

– внести изменения в областной закон «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на территории Вологодской области», предусмотрев формы общественных объединений по охране правопорядка в виде народных дружин, общественных объединений казачьих общин, общественных объединений частных охранных предприятий и общественных объединений отрядов молодежи и студентов;

– предусмотреть в постановлении Правительства Вологодской области от 31 июля 2006 г. № 734 «Об областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений» четкие формы организации взаимодействия с общественными объединениями межведомственной комиссии по профилактике правонарушений;

– внести изменения в приказ УМВД России по Вологодской области от 12 февраля 2016 г. «Об организации взаимодействия с народными дружинами и общественными объединениями правоохранительной направленности Вологодской области»: при назначении командира дружины в спорной ситуации основой для разрешения установить не мнение руководителя местного ОВД и представителя местной власти, а мнение коллектива объединения с использованием тайного голосования.

ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г. Е. Дудин¹

Различным аспектам кодификации норм административного права в нашей стране посвящен целый ряд научных работ видных ученых-административистов (Г. И. Петров, О. М. Якуба, А. П. Коренев и др.)². Однако сложность проблемы требует продолжить ее исследова-

¹ Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Дудин Г. Е., 2017.

² См.: Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 27; Коренев А. П. Кодификация советского административного права : дис. ... канд. юрид наук. Л., 1961; Хангельдыев Б. Б. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. – 1964. – № 12. – С. 40; Якуба О. М. Теоретические основы проекта нового Административного кодекса УССР // Советское государство и право. – 1969. – № 1. – С. 63.

ние, поскольку социально-экономические и политико-правовые преобразования, проводимые в России, изменение места и роли государства в жизнедеятельности общества, признание приоритета прав и свобод человека и гражданина как важнейшей конституционной обязанности государства выдвигают перед наукой административного права, ряд новых и актуальных проблем, требующих своего адекватного разрешения.

Одной из актуальных проблем современной науки административного права России является научно-обоснованная разработка основ кодификации его норм по отраслям и сферам государственного управления. Данное обстоятельство обусловлено тем, что нормы административного права упорядочивают и закрепляют наиболее целесообразные общественные отношения в сфере управления; охраняют урегулированные правом общественные отношения; вытесняют из сферы управления отношения, которые не отвечают современным реалиям; способствуют зарождению и развитию новых общественных отношений¹.

Таким образом, эффективность административно-правового регулирования в значительной степени зависит от совершенствования административно-правовых норм, их систематизации и кодификации. Между тем проблемам кодификации административного права в современный период посвящено не так много работ.

Одной из последних крупных работ по этой тематике является монография А. П. Коренева «Кодификация советского административного права», написанная еще в 80-х годах прошлого века. В последнее время публиковались лишь научные статьи по отдельным вопросам кодификации административного права, преимущественно по проблемам кодификации законодательства об административных правонарушениях² и кодификации административно-процессуальных норм³.

Вместе с тем, проблемы, связанные с кодификацией административного права России, требуют комплексного исследования. Рас-

¹ См.: Корнев А. П. Административное право России. М., 2000. С. 3.

² См.: Салищева Н. Г. О проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 1995. – № 12. – С. 44; Студеникина М. С. К проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 1998. – № 6. – С. 113.

³ См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5 и др.

смотрение ряда актуальных, на наш взгляд, проблем, связанных с кодификацией норм административного права России, целесообразно начать с установления идей, которые должны быть положены в основу такой кодификации, т. е. установить принципы кодификации норм административного права¹. Поскольку от их правильного понимания и уяснения в конечном итоге зависит успех деятельности по созданию актов кодификации норм административного права.

Применительно к принципам кодификации административного права трудно говорить о какой-то устоявшейся системе взглядов на их содержание и тем более классификацию, поскольку проблеме исследования данных принципов практически не посвящено современных научных работ, существенное значение для решения данной проблемы имеет диссертационное исследование А.П. Коренева, в котором один из параграфов посвящен этому вопросу².

Однако данное диссертационное исследование проводилось в 60-х годах XX в., в связи с чем принципы кодификации рассматривались автором относительно правотворческих работ, осуществляемых в тот период. Поэтому вряд ли следует считать вопрос о принципах кодификации норм административного права исчерпанным. Кроме того, в условиях проводимой в нашей стране административной реформы, усовершенствования законодательства об административных процедурах и ряда других кодифицированных актов, большинство принципов кодификации, сложившихся ранее, наполняется новым содержанием, в связи с чем их изучение становится более актуальным.

К тому же в процессе кодификации административного права предстоит устранить формально действующие, утратившие практическое значение и противоречивые нормы административного права, поскольку в административном законодательстве России имеется большое количество формально действующих нормативных правовых актов. Одни – в связи с изменившимися общественными отношениями, для регулирования которых они в свое время были изданы, не только полностью утратили свое практическое значение, но иногда противоречат Конституции и действующему законодательству, другие – частично утратили свое юридическое значение. Следующей задачей кодификации административного права является то, что в современный период все больше возрастает роль в управлении органов местного самоуправления, со-

¹ См.: Корнев А. П. Кодификация советского административного права. М., 1970. С. 24.

² См.: Корнев А. П. Кодификация советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1961. С. 112.

вершенствуются формы участия граждан и общественных формирований в государственном управлении. Все изменения в сфере государственного управления должны быть отражены и закреплены в процессе кодификации норм административного права России в различных отраслях и сферах государственного управления.

Резюмируя выше изложенное, следует заключить, что в процессе кодификации норм административного права необходимо оформить и закрепить основные виды и систему административно-правовых отношений, которые уже достаточно определились в современный период. В то же время административные кодификационные акты не должны регламентировать административные отношения с такой степенью детализации, которая лишила бы органы государственного управления возможности в необходимых случаях и в предопределяемых административными кодификационными актами регулировать те стороны управленческих отношений, которые нуждаются по тем или иным основаниям в их собственном регулировании.

Так, устанавливая в кодификационных актах меру регулирования определенных управленческих отношений, законодатель может и должен учитывать степень их зависимости от меняющихся экономических и иных условий, и специфику их связи с организационными вопросами, возникающими в сфере государственного управления и т. п., а также особенности в регулировании управленческих отношений в субъектах Российской Федерации, не нарушая при этом единства административно-правового регулирования основных общественных отношений в сфере исполнительной деятельности государства в целом.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ АВТОМАТИЧЕСКОЙ ФИКСАЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

А. Д. Дымберов¹

Использование специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений (далее – ТСАФ) признается одним из наиболее эффективных способов надзора за дорожным движением. В настоящее время более двух третей всех правонарушений в области до-

¹ Заместитель начальника отдела ФКУ НИЦ БДД МВД России. © Дымберов А. Д., 2017.

рожного движения выявляются с помощью ТСАФ. Одновременно расширяется спектр фиксируемых ТСАФ правонарушений. К примеру, в 2016 г. ТСАФ зафиксировано 60,9 млн нарушений Правил дорожного движения (далее – ПДД), что на 21 % больше показателя 2015 г. А в первом полугодии 2017 г. в отношении собственников транспортных средств вынесено уже более 36 млн постановлений по делам об административных правонарушениях, выявленных в автоматическом режиме, что на 38 % превышает аналогичный показатель 2016 г.¹

В то же время, учитывая штатную численность инспекторов по исполнению административного законодательства (далее – инспекторы ИАЗ) центров автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения по субъектам Российской Федерации (далее – ЦАФАП), существует определенный предел количества материалов, полученных с применением ТСАФ, которые инспекторы ИАЗ в установленные законом сроки могут оценить и рассмотреть «по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности»².

Объем выполняемой работы одним инспектором ИАЗ в среднем превышает оптимальную нагрузку от 5 до 20 раз³. Такая ситуация не способствует качественному исполнению ими своих функциональных обязанностей и в конечном счете создает предпосылки для вынесения неправомερных решений.

В целях совершенствования организации деятельности по использованию ТСАФ при надзоре за дорожным движением представляет интерес дискуссионный вопрос, касающийся возможности передачи полномочий органов внутренних дел по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выявляемых ТСАФ, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁴.

В пользу передачи указанных полномочий свидетельствует то, что практически все ТСАФ находятся на балансе органов исполнитель-

¹ URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 21.08.2017).

² Статья 26.11 КоАП РФ.

³ По данным ФКУ НИЦ БДД МВД России, полученным в результате изучения деятельности ЦАФАП в 2012–2016 годах.

⁴ См.: Быков А. И. К вопросу о передаче полномочий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения субъектам Российской Федерации // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : сборник материалов XI Международной научно-практической конференции. Орел : ОрЮОИ МВД России, 2017. С. 87–90.

ной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, региональные власти обеспечивают финансирование расходов по эксплуатации и развитию системы автоматической фиксации, а также почтовых расходов, связанных с рассылкой материалов по делам об административных правонарушениях¹.

Немаловажным является тот факт, что соответствующий опыт передачи полномочий уже имеется. В 2013 г. заключено соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Москвы о передаче городу Москве части федеральных полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях².

Вместе с тем, передача полномочий по рассмотрению дел по всем составам административных правонарушений, фиксируемых ТСАФ, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации требует решения проблем как нормативного, так организационного характера.

Так, расширение круга органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, не способствует обеспечению объективности рассмотрения дел об административных правонарушениях, о чем свидетельствуют результаты рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Отменены или изменены каждые три из пяти обжалованных постановлений несудебных органов административной юрисдикции³. В связи с этим достаточно трудной задачей при перераспределении полномочий между органами государственной власти может стать обеспечение защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, соблюдения процессуальных гарантий в процессе привлечения к административной ответственности собственников транспортных средств.

Кроме того, потребуют своего решения вопросы осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В частности, вызовет затруднение

¹ В соответствии со ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации весь объем денежных взысканий за нарушения законодательства о безопасности дорожного движения зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

² Утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2013 г. № 1706-р.

³ См.: Шергин А. П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях // Актуальные вопросы публичного права. – 2012. – № 8. – С. 87.

деятельность по исполнению постановлений, по которым не были уплачены штрафы в установленные сроки, в том числе по привлечению лиц, не уплативших штрафы, к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Сотрудники уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не наделены всей полнотой компетенции по задержанию данных лиц и доставлению их в суд. Более того, в случае возникновения конфликтной ситуации при задержании (эвакуации) транспортного средства с места административного правонарушения возникает необходимость вызова сотрудников полиции¹.

К проблемным следует отнести также вопросы, связанные с возможностями органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить защиту информационных баз данных и информации о частной жизни.

Следует учитывать, что возможности программного обеспечения системы автоматической фиксации (позволяющие записывать весь транспортный поток и фиксировать транспортные средства, находящиеся в розыске) дают возможность правоохранительным органам оперативно и эффективно раскрывать преступления, связанные с использованием транспортных средств. В связи с этим возникает еще один блок вопросов, требующих решения в целях сохранения и дальнейшего развития этой важнейшей функции системы автоматической фиксации.

Наконец, важнейшим вопросом является гарантирование соблюдения главной цели деятельности по надзору за дорожным движением с использованием ТСАФ – обеспечения безопасности дорожного движения. С учетом существующих приоритетов в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации существенно возрастает риск переориентации главной цели в инструмент для пополнения регионального бюджета. Это обусловлено тем, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации² не включает в себя вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. В то же время такой показатель, как объем доходов консолидированного бюджета, является основополагающим. В связи с этим имеется риск, что ТСАФ повсеместно будут устанавливаться исклю-

¹ См.: Быков А. И. К вопросу о передаче полномочий ... С. 88.

² Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199.

чительно в местах с высоким уровнем выявляемости правонарушений, без учета состояния аварийности¹. Очевидно, что в условиях ненадлежащего состояния технических средств организации дорожного движения, отсутствия открытости и прозрачности данной деятельности будет наблюдаться ежегодный значительный рост количества привлеченных к административной ответственности лиц².

Основными условиями дальнейшего совершенствования организации деятельности по использованию ТСАФ следует признать достижение открытости и гласности контроля, направленного в первую очередь на привлечение к ответственности лиц, сознательно нарушающих ПДД, а также формирование общественного мнения о необходимости ТСАФ для сохранения жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАРОДНЫХ ДРУЖИН С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИЕЙ) И ИНЫМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

А. В. Елисеев³

В России изменение социально-политической ситуации, развитие процессов демократизации в обществе, в том числе в органах внутренних дел, послужили причиной социального взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в сфере охраны правопорядка. В настоящее время существуют такие эффективные формы указан-

¹ В настоящее время в соответствии с административным регламентом МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения места установки и режим работы ТСАФ определяются руководителем территориального органа управления Госавтоинспекции.

² В 2016 г. количество привлеченных к административной ответственности собственников транспортных средств (60 млн) превысило общее количество водителей в стране (50 млн).

³ Профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Елисеев А. В., 2017.

ной совместной деятельности, как добровольные и казачьи дружины, внештатное сотрудничество и т. д.

Главными целями взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями являются:

- создание эффективных механизмов взаимодействия с общественными объединениями, обеспечивающими успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел МВД России задач;

- проведение в органах внутренних дел МВД России согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности Министерства и создание положительного образа сотрудника органов внутренних дел, федерального государственного служащего;

- распространение достоверной информации о деятельности органов внутренних дел МВД России, разъяснение государственной политики в сфере внутренних дел;

- повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением, органами внутренних дел МВД России.

Реализация поставленных целей осуществляется решением следующих задач:

- своевременным и объективным информированием граждан о государственной политике в сфере внутренних дел, а также о принимаемых МВД России мерах по повышению эффективности борьбы с преступностью;

- созданием адаптированного к современным социальным условиям механизма взаимодействия органов внутренних дел МВД России с общественными объединениями, деятельность которых направлена на формирование правосознания граждан, воспитание их активной жизненной позиции;

- разработкой критериев информационной открытости органов внутренних дел МВД России и дальнейшим их совершенствованием;

- разработкой комплекса мер как на федеральном, так и на региональном уровне по организации обратной связи, повышением взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел МВД России через общественные объединения;

- участием в разработке организационно-правовых механизмов доступа граждан к открытой информации о деятельности МВД России;

- формированием открытых информационных ресурсов, повышением эффективности их применения;

- использованием возможностей сети государственных образовательных и научных организаций в подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, осуществляющих взаимодействие со СМИ и общественными объединениями;

- воспитанием у населения активной гражданской позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в раскрытии преступлений и правонарушений.

Россией накоплен достаточно большой опыт в сфере взаимодействия органов внутренних дел и общественности по таким направлениям, как административное, социальное, культурно-массовое, физкультурно-спортивное, клубное и др. Формы взаимодействия с общественностью как внутри системы, так и за ее пределами могут быть самыми разнообразными. Необходимо помнить, что взаимодействие как управленческая функция зависит от тех целей и задач, которые ставят перед собой социальные системы. Однако возникают новые направления совместной деятельности, а именно:

- 1) взаимодействие с различными конфессиями по предотвращению межнациональных конфликтов;

- 2) профилактика уличной преступности и роль добровольных народных дружин;

- 3) взаимодействие органов внутренних дел и различных политических образований в регионе по обеспечению общественного порядка;

- 4) информационное обеспечение – одна из форм взаимодействия МВД России с общественностью;

- 5) роль общественности в улучшении социальных условий сотрудников органов внутренних дел;

- 6) проблемы кадрового «дефицита» и роль общественности в его уменьшении;

- 7) общественные организации в органах внутренних дел.

Условиями, необходимыми для установления тесного взаимодействия с общественными организациями, как внутри органов внутренних дел, так и за их пределами, являются:

- определение сфер взаимодействия, проблем, возникающих в них, роли и места органов внутренних дел и общественности в их решении;

- определение целей и задач взаимодействия в этих сферах (областях, направлениях);

- принятие совместных решений по организации взаимодействия, определение форм, методов, средств и пр.;
- официальное оформление этих решений (подготовка уставов, положений, решений, договоров и пр.);
- подготовка совместных программ, планов работы по взаимодействию;
- совместная работа по реализации плановых мероприятий и участие в проведении внеплановых мероприятий (в случае изменения обстановки в регионе);
- контроль со стороны обеих заинтересованных сторон с анализом всей деятельности;
- широкое освещение результатов взаимодействия в СМИ, пропагандистская работа среди населения;
- постоянное совершенствование форм и методов совместной деятельности.

Ярким примером «социального партнерства» власти и населения, свидетельством доверия граждан к органам внутренних дел, поддержки принимаемых ими мер являются добровольные народные дружины.

Так, большинство дежурств дружинников проходят совместно с сотрудниками полиции, что позволяет последним увереннее действовать по пресечению правонарушений, имея надежную свидетельскую базу и не опасаясь необоснованных обвинений со стороны правонарушителей в нарушении законности и превышения полномочий. В конечном итоге участие общественности в охране общественного порядка является одной из форм гражданского контроля деятельности полиции.

Между тем основной проблемой в развитии движения народных дружин, т. е. главным препятствием роста их рядов является недостаточная проработка законодательной базы, прежде всего на федеральном уровне (касается законодательного оформления правового статуса народного дружинника, государственных гарантий его правовой и социальной защиты).

Другой важной проблемой является материально-техническое обеспечение народных дружин. К сожалению, ряд штабов дружин районов не располагает пригодными для работы помещениями, практически полностью отсутствуют средства оперативной радиосвязи, имеет место недостаточная обеспеченность средствами оргтехники, форменной одеждой. Не везде успешно решаются вопросы материального поощрения дружинников за активную работу, а ведь в соста-

ве дружин работают в основном представители не самых обеспеченных слоев населения: рабочие, студенты, пенсионеры, работники бюджетной сферы, научных организаций оборонного комплекса. А ведь наибольшие результаты достигаются в тех районах, где руководителями местного самоуправления уделяется внимание вопросам материального стимулирования членов добровольных народных дружин, их служебной деятельности и взаимодействию с органами внутренних дел.

Однако отдельные руководители местных органов самоуправления не видят положительного эффекта от работы указанных дружин и других аналогичных объединений. В данном случае сотрудниками органов внутренних дел проводится разъяснительная работа по привлечению к охране общественного порядка и борьбе с преступностью граждан в составе народных дружин, положительный опыт работы общественных объединений правоохранительной направленности изучается и доводится до широкого круга депутатского корпуса и граждан. Но руководители местного самоуправления подчас не желают рассматривать вопросы материального стимулирования граждан, несущих службу по охране общественного порядка, обеспечения дружинников средствами индивидуальной защиты и активной обороны, а также выделения помещений для организации работы штабов народной дружины и необходимого имущества, объясняя свое поведение отсутствием денежных средств в местных бюджетах. Отчасти это так, но преступность – это социальное зло, поэтому решить данную проблему возможно только совместными комплексными мерами всех заинтересованных организаций и служб.

Некоторые руководители органов внутренних дел вообще не уделяют должного внимания возрождению добровольных народных дружин. Возможности общественности в обеспечении правопорядка на улицах городов и других населенных пунктах не учитываются и не используются.

Еще раз отметим, что в ст. 22 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» регламентированы вопросы взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами. Порядок взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами определяется совместным решением народных дружин, органов местного самоуправления соответствующего муниципального образо-

вания (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, иных правоохранительных органов.

Приказом МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин» на министров внутренних дел по республикам, начальников главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации возложено обеспечение рассмотрения уведомлений о создании гражданами Российской Федерации народных дружин, а также согласование кандидатур командиров народных дружин (народных дружин из числа членов казачьих обществ), планов работы народных дружин (народных дружин из числа членов казачьих обществ), мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количества народных дружинников (народных дружинников из числа членов казачьих обществ), привлекаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации к участию в охране общественного порядка.

Таким образом, все вышеизложенное в данной статье позволяет сделать следующие выводы:

- возможность участия в правоохранительной деятельности является неотъемлемым конституционным правом граждан Российской Федерации, оно должно быть развито и детализировано в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Федерации и правовых актах органов местного самоуправления с выделением необходимых материальных и финансовых ресурсов;

- помимо возможности реализации общих субъективных прав у граждан Российской Федерации имеется, в соответствии с действующим законодательством, возможность реализации своего права на участие в правоохранительной деятельности;

- несмотря на имеющиеся существенные конституционные и иные законодательные предпосылки участие общественности в правоохранительной деятельности в настоящее время значительно ослабло из-за влияния ряда различных факторов и нуждается в поддержке государства и местного самоуправления, которые должны выступать в

данном случае гарантами реализации права граждан на участие в охране общественного порядка;

– эффективно решать задачи в сфере борьбы с преступностью возможно только с широким привлечением общественности, а также при наличии факта объективной потребности внесения изменений в федеральное законодательство, которое в свою очередь должно четко определить полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере регулирования участия граждан в охране общественного порядка;

– основными проблемами, препятствующими наиболее эффективной деятельности народных дружин, являются недостаточная проработка законодательной базы на федеральном уровне (законодательное оформление правового статуса народного дружинника, государственные гарантии его правовой и социальной защищенности) и материально-техническое обеспечение народных дружин (отсутствие средств оперативной радиосвязи, недостаточная обеспеченность средствами оргтехники и т. п.).

КРИТЕРИИ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК» С ПОЗИЦИИ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Б. Ц. Жалсанов¹

Уже целое десятилетие на кафедре административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя применяется институциональный подход в изучении административного права как научной дисциплины.

Указанный подход исследования проблем административно-правового регулирования в сфере государственного управления в целом, и в сфере охраны общественного порядка в узком понимании, на наш взгляд, значительно упрощает уяснение круга общественных отношений, а значит, и определение предмета правового регулирования.

В юридической литературе понятию «общественный порядок» и кругу отношений, возникающих в этой сфере, посвящено достаточно большое внимание. Однако до сих пор нет единого мнения, что из себя представляет этот порядок, не определены его основные признаки, данный вопрос носит дискуссионный характер.

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Жалсанов Б. Ц., 2017.

Следует сказать, что в рамках данной статьи не ставится цель – определение понятия «общественный порядок», но предлагается очертить круг общественных отношений, возникающих в сфере общественного порядка, основываясь на институтах административного права. Во-первых, это даст понимание того, в каких именно правоотношениях органы внутренних дел могут быть участниками в рамках охраны общественного порядка. Во-вторых, это позволит правильно квалифицировать правонарушения, постоянно меняющиеся в связи с развитием социально-экономических отношений в государстве.

Такой подход позволит как определить границы круга общественных отношений в сфере общественного порядка, так и сохранить возможность дальнейшего уточнения их содержания.

В целом правореализационная деятельность осуществляется в рамках следующих административно-правовых институтов:

- регистрации, учета и отчетности;
- лицензирования, аттестации и аккредитации;
- сертификации и стандартизации;
- метрологии;
- квотирования и государственного заказа;
- государственной службы;
- предложений и заявлений;
- поощрения, ученой степени и ученого звания;
- контроля;
- административного надзора;
- специальных административно-правовых режимов;
- административно-правового предупреждения;
- административной жалобы (административного иска);
- мер административного пресечения;
- дисциплинарной ответственности;
- материальной ответственности.

В рамках указанных институтов по содержанию общественных отношений определяется круг общественных отношений, возникающих в сфере охраны общественного порядка. Данная попытка разграничить общественные отношения на конкретные институты по их содержанию, на наш взгляд, является наиболее удачной и имеет шансы на существование.

В тоже время возможна ошибочность суждения, поскольку любая группа отношений всегда так или иначе всегда связана с другими группами, характеризуясь взаимосвязью, родственностью и взаимопереплетением.

Таким образом, указанная институциональная специфика общественных отношений, возникающих и развивающихся в сфере государственного управления, должна быть тем признаком, который позволит выделить эти отношения в самостоятельную группу, именуемую в юридической литературе общественным порядком.

Следовательно, отношения, составляющие общественный порядок, преимущественно возникают и развиваются в процессе публичной деятельности органов государственной власти.

Иными словами, публичная деятельность органов государственной власти в этом случае преследует в первую очередь создание такой обстановки, при которой реально гарантировалась бы безопасность людей, их права и законные интересы. Эти отношения являются следствием правоохранительной деятельности государственных органов в исследуемой сфере.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Д. Г. Заброда¹

В ходе оглашения ежегодного послания Президент России В.В. Путин указал, что «...коррупция – препятствие для развития России»².

Противодействие коррупции в органах внутренних дел, обеспечение дисциплины и законности, недопущение формирования коррупционных отношений в полиции директивами МВД России ежегодно признаются приоритетными направлениями деятельности МВД России (пп. 3, 7)³.

Несмотря на постоянное внимание к проблеме противодействия

¹ Начальник кафедры административного права и административной деятельности ОВД Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Заброда Д. Г., 2017.

² Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию в 2016 г. URL: /<http://kremlin.ru/events/president/news/50864>.

³ Директива МВД России от 3 ноября 2016 г. № 1 «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2017 году».

коррупции со стороны руководителей государства в целом и МВД России в частности, факты коррупции продолжают выявляться среди сотрудников ОВД.

Анализ обстоятельств правонарушений данной категории показал, что помимо личной недисциплинированности и ненадлежащих морально-деловых качеств сотрудников, допустивших их, основными причинами данных проступков стали: неэффективное использование руководством подразделений системы информационно-пропагандистской работы с личным составом, что не позволило в полной мере сформировать у сотрудников высокую профессиональную культуру, необходимые нравственные качества и правосознание; отсутствие необходимой психолого-педагогической компетентности у руководителей в теории и практике при работе с личным составом, позволяющей эффективно управлять служебными коллективами; самоустранение руководителей органов и подразделений от личного участия в мероприятиях, проводимых с сотрудниками, а также в индивидуальной воспитательной работе с ними.

С целью повышения эффективности профилактики коррупционных правонарушений среди сотрудников ОВД, необходимо уделить внимание организационному воздействию на коррупциогенные факторы, составляющей частью которых являются так называемые «коррупционные риски».

Потребность минимизации коррупционных рисков как составляющей части предупреждения коррупции определена в Законе Российской Федерации «О противодействии коррупции» (пп. а–в, ч. 2 ст. 1)¹. Для МВД России она конкретизируется в Указе Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» (например, положения п. 10 Указа, пп. 5, 8–10, 12 плана), а также принятом в соответствии с Указом Плане МВД России по противодействию коррупции на 2016–2017 годы (распоряжение МВД России от 13 мая 2016 г. № 1/4463).

Органами государственной власти разработаны и внедряются в практику методические рекомендации и иные инструктивные материа-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 30 дек.

лы (письма, обзоры, типовые документы), использование которых направлено на содействие в организации и осуществлении необходимых антикоррупционных мероприятий¹.

Изучение значительного массива нормативных актов, регулирующих противодействие коррупции в ОВД, показывает, что рассматриваемое направление урегулировано недостаточно. В то же время в отдельных правоохранительных органах имеется позитивный опыт минимизационной антикоррупционной деятельности. Например, Следственным комитетом Российской Федерации принята «Методика оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций Следственного комитета Российской Федерации», в которой раскрывается организация выявления коррупционно-опасных функций в деятельности подразделений центрального аппарата, территориальных следственных органов и организаций, оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации коррупционно-опасных функций, мониторинг исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками².

Ключевыми понятиями, отображающими сущность минимизации коррупционных рисков в деятельности полиции являются: коррупция, факторы коррупции, минимизация, коррупционно-опасные

¹ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также корректировке перечней должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками, и внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками (Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, 13.02.2013); Методика внутриведомственного контроля эффективности реализации антикоррупционных мер (разработана во исполнение решения Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 29.04.2013 № 37); письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков»; Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти: одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15 июня 2012 г. № 134, п. 2 разд. VII) и др.

² Методика оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций Следственного комитета Российской Федерации. URL: <http://kchr.sledcom.ru/folder/858704/item/858709?print=1>.

функции, коррупционные риски, зоны коррупционного риска. Часть данных категорий нашла законодательное или иное нормативное закрепление, часть – достаточно исследована в научных публикациях российских и зарубежных авторов.

Изучение научных подходов к пониманию сущности минимизации коррупционных рисков, позволяет рассматривать ее как деятельность руководителей и уполномоченных лиц органов внутренних дел, направленная на их выявление, предупреждение и устранение.

На наш взгляд, минимизация коррупционных рисков в деятельности ОВД может быть представлена в виде процесса, составляющими которого являются: определение перечня функций органов внутренних дел, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции; формирование перечня должностей сотрудников и работников органов внутренних дел, замещение которых связано с коррупционными рисками; непосредственная минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах.

При определении перечня коррупционно-опасных функций рекомендуется обратить внимание на функции, предусматривающие реализацию следующих полномочий полиции: размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд; осуществление государственного надзора и контроля; лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия; проведение государственной экспертизы и выдача заключений; возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования; возбуждение уголовных дел, проведение расследования; представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации; регистрация имущества и ведение баз данных имущества; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Такие перечни формируются и утверждаются решениями соответствующих органов государственной власти¹.

¹ См.: например, приказ Минпромторга России от 27 октября 2014 г. № 2150 «Об утверждении Перечня коррупционно-опасных функций и должностей в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации», письмо от 20 января 2015 г. №0012/1 «Перечень функций Федеральной службы судебных приставов, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции», приказ Управления Росприроднадзора по Республике Татарстан от 17 октября 2013 г. №577 «Перечень функций Управления Федеральной службы по

Должности федеральной государственной службы, которые являются ключевыми для совершения коррупционных правонарушений, определяются с учетом высокой степени свободы принятия решений, вызванной спецификой служебной (трудовой) деятельности, интенсивности контактов с гражданами и организациями.

Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, могут служить: необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений; использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его родственников; предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу, на работу в государственную корпорацию (государственную компанию); оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности; использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению; требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Кроме того, это могут быть следующие сведения: о нарушении должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями; об искажении, сокрытии или представлении заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности; о попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам; действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к должностным (тру-

довым) полномочиям; о бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями; о получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность; о получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц; о совершении частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц; о совершении финансово-хозяйственных операций с очевидными (даже не для специалиста) нарушениями действующего законодательства.

В этой связи в ходе проведения данной работы должна быть определена степень участия (широта дискреционных полномочий) должностных лиц в реализации коррупционно-опасных функций, учитывая, что степень такого участия является «высокой» для извлечения «коррупционной прибыли».

К «высокой» степени участия должностных лиц в осуществлении коррупционно-опасных функций рекомендуется отнести лиц, в должностные обязанности которых входит: право решающей подписи; подготовка и визирование проектов решений; участие в работе коллегиальных органах, принимающих решения; составление акта проверки, выдача предписания об устранении нарушений и контроль за устранением выявленных нарушений т. п.; непосредственное ведение реестров, баз данных, содержащих «коммерчески» значимую информацию.

По итогам реализации вышеизложенных мероприятий федеральным государственным органам и государственным корпорациям (государственной компании) рекомендуется сформировать и утвердить перечень должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками.

Утверждение данного перечня осуществляется руководителем федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) посредством издания нормативного правового акта преимущественно после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к слу-

жебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Уточнение (корректировку) перечня должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками, предлагается осуществлять по результатам оценки коррупционных рисков и не реже одного раза в год.

В соответствии с антикоррупционным законодательством лица, замещающие должности, включенные в обозначенный перечень должностей, обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Таким образом, необходимо в каждом органе внутренних дел определить круг должностных лиц, деятельность и имущественное положение которых является объектом пристального внимания, как со стороны общественности, так и со стороны сотрудников кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволит осуществлять обоснованный контроль за благосостоянием и имущественным положением данных должностных лиц и их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей.

Минимизация коррупционных рисков либо их устранение достигается различными методами, например: перераспределение функций между структурными подразделениями внутри государственного органа; использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности (служебная корреспонденция); исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями; совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп; регламентация административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции; установление препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

В качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, предлагается применять следующие меры: перераспределение функций между структурными подразделениями внутри государственного органа; введение или расширение процессуальных форм взаимодействия граждан (органи-

заций) и должностных лиц, например использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности («одно окно», система электронного обмена информацией); исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями; совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения; сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения, обеспечивающего реализацию субъективных прав и юридических обязанностей; оптимизация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации права; сокращение сроков принятия, управленческих решений; установление четкой регламентации способа и сроков совершения действий должностным лицом при осуществлении коррупционно-опасной функции; установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о результатах принятых решений.

В результате проведения комплекса рассмотренных выше мероприятий составляются «карты коррупционных рисков».

Карта коррупционных рисков является комплексным документом органа власти, позволяющим выявить коррупционные риски в деятельности органа государственной власти, а также разработать меры по их устранению или минимизации; сформировать и актуализировать перечень полномочий органа государственной власти, реализация которых сопряжена с коррупционными рисками, а также должностей органа государственной власти, исполнение обязанностей по которым сопряжено с коррупционными рисками, при назначении на которые и при замещении которых должны подаваться сведения о доходах, расходах, имуществе государственного гражданского служащего, его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей; своевременно выявлять и минимизировать (устранять) коррупционно-опасные элементы в работе государственных служащих посредством перераспределения функциональных обязанностей, внесения изменений в процедуры административных регламентов, усиления контроля (ведомственного и общественного) за деятельностью государственных гражданских служащих, повышения прозрачности и публичности работы органа государственной власти.

Таким образом, осуществление на системной основе указанных мероприятий позволит устранить коррупционные риски в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных

функций либо минимизировать их.

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*И. А. Зайцев¹,
А. В. Лекомцев²*

Теоретические и практические аспекты деятельности органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений в области предпринимательской деятельности периодически находят свое отражение в работах исследователей и ученых³.

Вместе с тем вопросы компетенционного характера деятельности органов внутренних дел (полиции) в рассматриваемой сфере требуют дополнительно пояснения, что обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, спецификой стоящих перед органами внутренних дел задач, к которым относятся обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел⁴.

¹ Начальник второго отдела НИЦ № 4 ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук. © Зайцев И. А., 2017.

² Старший научный сотрудник НИЦ № 4 ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук. © Лекомцев А. В., 2017.

³ См., например: Федоров А. В. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005; Газетдинов Е. В. Административная ответственность за правонарушения в области предпринимательской деятельности (по материалам судебной практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Безденежных В. М. Организация выявления и пресечения милицией общественной безопасности административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. М., 1995; Куракин А. В. Административная деятельность полиции по противодействию правонарушениям в сфере экономики: монография. Домодедово : ВИПК МВД России, 2014 и др.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутрен-

Во-вторых, широким кругом полномочий по пресечению административных правонарушений (табл.), т. е. в принудительном прекращении, недопущении возникновения их общественно опасных, вредных последствий.

В гл. 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» предусмотрено ст. 75, из них непосредственно к компетенции органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях по существу отнесено пять статей (6 составов правонарушений), по составлению протоколов об административных правонарушениях (без рассмотрения по существу) – 18 статей (22 состава правонарушений).

В-третьих, закрепленными на законодательном уровне функциями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях и оказанию содействия¹. Так, должностные лица органов внутренних дел (полиции), осуществляя задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности оказывают содействие должностным лицам контрольно-надзорных органов в реализации представленных им полномочий².

В-четвертых, ограничением на государственном уровне внепроцессуальных полномочий, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства³.

В-пятых, обязанностью по выявлению причин преступлений и административных правонарушений, а также условий, способствующих

них дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

¹ Статья 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Федеральными органами исполнительной власти только в 2016 г. пресечено 1 446 328 административных правонарушений // Главный межрегиональный центр Федеральной службы государственной статистики (Росстат). Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики за 2016 г.

³ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

их совершению, принятию в пределах своих полномочий мер по их устранению¹.

Исходя из анализа норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) к компетенции органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях по существу в области предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ) отнесено 6 административных правонарушений (ч. 1 ст. 14.3.1, ч. 2 ст. 14.4.1, ч. 2.1 ст. 14.16, ч. 3 ст. 14.16, ст. 14.26 и ч. 2 ст. 14.53 КоАП РФ)².

Таблица

Результаты органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений в области предпринимательской деятельности³

№ п/п	Статья КоАП РФ	Количество пресеченных административных правонарушений в области предпринимательской деятельности			
		2014	2015	2016	I кв. 2017
1.	ст. 14.1	108884	128965	142856	39043
2.	ст. 1 и 2 ст. 14.1.1	15776	1478	771	209
3.	ст. 14.2	29490	39624	48230	16852
4.	ст. 14.7	558	654	527	129
5.	ст. 14.10	6496	7021	6048	1682
6.	ст. 14.15	4400	3953	3706	1099
7.	ст. 14.16	59831	63187	60836	16728
8.	ч. 1 ст. 14.34	6	2	19	1
9.	ч. 5 ст. 14.34	7	14	6	2

¹ Подпункт 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Полномочия органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности закреплены в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, а перечень должностных лиц по составлению протоколов приведен в приказе МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

³ Форма статистической отчетности «1-АП» // ФГКУ «ГИАЦ МВД России».

10.	ст. 14.37	3464	4951	4616	1232
11.	ст. 14.38	222	352	362	0
12.	ч. 2 ст. 14.53	442	431	503	258

К исключительной подведомственности органов внутренних дел (полиции) дел по рассмотрению дел об административных правонарушениях отнесено одно административное правонарушение (ч. 2 ст. 14.4.1 КоАП РФ «Нарушение требований законодательства в области технического осмотра транспортных средств»), по составлению протоколов об административных правонарушениях – 4 административных правонарушения (ст.ст. 14.14, 14.37, 14.62 и 14.4.1 КоАП РФ).

Следует обратить особое внимание на альтернативную подведомственность органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В соответствии с КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях одновременно с органами внутренних дел (полицией) наделены:

1. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (далее – Роспотребнадзор) – по 4 составам административных правонарушений:

– спонсорство табака либо стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака (ч. 1 ст. 14.3.1 КоАП РФ);

– розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ);

– нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции (ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ);

– оптовая или розничная продажа насвая, табака сосательного (снюса) (ч. 2 ст. 14.53 КоАП РФ).

2. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование) – по 2 составам административных правонарушений:

– розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ);

– нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции (ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ).

3. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор (далее – Ростехнадзор) – по 1 составу административного правонарушения:

– нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения (ст. 14.26 КоАП РФ).

К альтернативной компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях отнесены 14 административных правонарушений, из них некоторые дублируют полномочия других федеральных органов исполнительной власти.

В частности, это такие административные правонарушения, как:

1. Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (ст. 14.1 КоАП РФ).

Данная норма направлена на обеспечение соответствующих условий для развития предпринимательской деятельности, функционирование товарных рынков и защиты прав, как субъектов предпринимательской деятельности, так и потребителей товаров, работ и услуг, регулирование которых осуществляются Гражданским кодексом Российской Федерации (ч. 1) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.

Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, кроме должностных лиц органов внутренних дел (полиции) наделены должностные лица:

– федерального органа, осуществляющего регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (п. 8 ч.12 ст. 28.3 КоАП РФ);

– федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (п. 36 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

– органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, горный надзор (п. 39 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

– Банка России (п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

– федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Россий-

ской Федерации (в части соблюдения требований законодательства об оружии, частной охранной деятельности) (п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);

– федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности и контроль за соблюдением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в пределах компетенции соответствующего органа (чч. 2, 3 и 4 ст. 14.1, ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ).

Учитывая, что реализацию ст. 14.1 КоАП РФ обеспечивается шестью федеральными органами исполнительной власти, необходимо конкретизировать компетенцию каждого, в том числе и органов внутренних дел (полиции).

2. Осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом (ст. 14.23 КоАП РФ).

Полномочия по пресечению административных правонарушений, предусмотренных данной статьей, наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (п. 10 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Целью реализации мер пресечения административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.23 КоАП РФ, является обеспечение средствами административного воздействия нормальной деятельности юридического лица (организации), предотвращение злоупотребления в управлении организацией и возможное нанесение ей материального ущерба, вреда ее деловой репутации.

Данная норма не всегда находит свое отражение в деятельности органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений и также требует корректировки полномочий.

3. Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена (ст. 14.2 КоАП РФ).

Полномочиями по пресечению административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.2 КоАП РФ, наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и Роспотребнадзора.

Федеральным законодательством устанавливаются отдельные виды продукции, отходов производства, свободная реализация которых запрещена или ограничена. К таковым относятся, например, оружие, боеприпасы, военная техника, яды, наркотические средства и психотропные вещества, спирт этиловый, взрывчатые вещества,

шифровальная техника, рентгеновское оборудование, отходы радиоактивных материалов и др.

Деятельность должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в данной сфере обусловлена требованиями от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») по участию в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, а также осуществлению контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (пп. 21 и 43 ч. 1 ст. 12).

Полномочия Роспотребнадзора закреплены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров (п. 5.3.8).

Учитывая, что оборот отдельных видов продукции, свободная реализация которых запрещена, регулируются в сфере предпринимательской деятельности множеством федеральных законов, требует уточнения полномочия органов внутренних дел (полиции).

4. Обман потребителей (ст. 14.7 КоАП РФ).

Полномочиями по пресечению административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.7 КоАП РФ, наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и Роспотребнадзора (ч. 1 ст. 23.49 КоАП РФ)¹. При этом реализация полномочий органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.7 КоАП РФ, возможна только по обращению гражданина (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Полномочия Роспотребнадзора по пресечению административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.7 КоАП РФ, значительно шире.

Так, в соответствии п. 5.9 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека,

¹ Деятельность органов внутренних дел (полиции) в данной сфере обусловлена требованиями Федерального закона «О полиции» по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств (п. 1 ч. 1 ст. 2).

утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, должностные лица Роспотребнадзора наделены правом осуществлять в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей¹.

По результатам проверок должностные лица Роспотребнадзора вправе возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.7 КоАП РФ по существу.

Отдельно стоит обратить внимание на проблемы, возникающие в рассматриваемой сфере.

К ним предлагается отнести:

1. Недостаточный срок проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ).

При проведении административного расследования, сроки которого согласно ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ не могут превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении, а в исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца. По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, при пресечении административных правонарушений, например, в сфере оборота алкогольной продукции, незаконного использования товарного знака, оборота контрафактной продукции сроки получения ответов на запросы органов внутренних дел (полиции) и проведения экспертизы часто превышают срок административного расследования.

Данные обстоятельства не позволяют принять соответствующие меры административной ответственности.

¹ Приказ Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 764 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров».

2. Недостаточный срок составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.5 КоАП РФ).

В соответствии с требованиями ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Однако, в большинстве случаев лицо, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, не находится непосредственно на месте совершения правонарушения (отпуск, командировка или лечение) и составить протокол об административном правонарушении в течение двух суток не представляется возможным.

3. Отсутствие полномочий по проведению оперативно-розыскных (оперативно-профилактических) мероприятий при пресечении административных правонарушений.

Указанные мероприятия необходимы при выявлении и пресечении некоторых административных правонарушений, например, при реализации алкогольной продукции в неустановленное законом время, продажи алкоголя несовершеннолетним. Обнаружить на объекте торговли или объекте сферы услуг достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, без проведения проверочных (оперативно-розыскных) мероприятий весьма затруднительно.

Проведенный в статье краткий анализ позволяет сделать выводы, что компетенция органов внутренних дел (полиции) по пресечению административных правонарушений в области предпринимательской деятельности требует пересмотра с целью исключения дублирования полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Л. П. Закирьенок¹

Проводимая уже не первое десятилетие в странах СНГ административная реформа предусматривает в числе наиболее значимых направлений совершенствование административных услуг государства, повышение профессионального уровня государственных служащих, обновление административного законодательства.

Национальное административное право имеет своей задачей выработать механизм реализации закрепленных в конституциях стран СНГ обязанностей государства и прав граждан на свободу в экономической и политической жизни, развитие личности, защиту законных прав и интересов от неправомерных посягательств и произвола. В государстве, основанном на праве, административное право должно определять обязанности государства перед гражданином. Гражданин вправе требовать, чтобы все административные органы, государственные учреждения, каждый чиновник действовали на основе прозрачности, законности, честности, предсказуемости, эффективности, контролируемости и принимали решения, отдавая приоритет законным интересам граждан; граждане имели возможность в максимальном объеме участвовать в принятии решений и правовых актов управления, которые их касаются; граждане получали беспрепятственный доступ к информации относительно действий государственной администрации, касающихся их; соблюдался баланс интересов невластных субъектов и лиц, уполномоченных принимать властные решения; необходимые для реализации общественного интереса решения и действия исполнительных органов (должностных лиц) принимались и осуществлялись с минимальными ограничениями и обременениями для граждан и были соразмерными с целями, для которых эти решения принимались; независимые суды по заявлению гражданина могли проверить соблюдение их прав в административном процессе.

Необходимо подчеркнуть, что оперативная и эффективная деятельность органов исполнительной власти является частью гарантий законных прав, свобод и интересов граждан. Высокому качеству ра-

¹ Доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук, доцент. © Закирьенок Л. П., 2017.

боты этих органов с гражданами и другими невластными субъектами способствовала бы разработка всеобъемлющих административных регламентов, детализирующих процесс осуществления этой деятельности.

Установление и использование различных административных процедур, отражающих многообразие административной деятельности органов публичного управления, оказывает организующее, упорядочивающее воздействие на функционирование этих органов, ограждает население от бюрократического произвола.

Несмотря на довольно активную правотворческую деятельность, порядок функционирования органов исполнительной власти в России, вопросы процедуры принятия решений еще не нашли необходимого правового закрепления. Поэтому часто российские граждане остаются беспомощными перед лицом бюрократии. Перекладывание бумаг и решение вопросов от одного ведомства к другому, необходимость ходить по инстанциям, волокита, бездействие порождает недоверие к государству.

Между тем во многих зарубежных странах порядок работы административных учреждений уже давно регулируется комплексными правовыми актами. Так, с 1999 г. в Грузии действует Административный кодекс, в Армении – Закон «Об основах административной деятельности и административном производстве». Который был принят еще 2004 г.

В странах Европы, Эстонии, Польше, Чехии, Словакии и Венгрии, наряду с законами урегулирования процессов по административным спорам в судах, существуют законы об административной процедуре.

В Германии закон «Об административной процедуре» был принят в 1976 г. В нем установлено, для каких государственных учреждений он действует и что под административной процедурой понимается «направленная вовне деятельность административных органов, предметом которой является проверка условий, подготовка и издание административного акта»¹. Этот закон закрепил как особенности процедуры издания административного акта о применении ограничительно-принудительных мер правоохранительного характера, так и особенности правонаделительных процедур, установил обязательность обоснования принятого решения.

¹ См.: Книпер Р. Реформы административной процедуры в Республике Казахстан // Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития. Астана, 2005. С. 29–30.

Как правило, эффективность и качество действий административных органов повышается, если в рассмотрении административного дела участвуют заинтересованные граждане. Закон предусматривает возможность активного участия граждан, их право подавать ходатайства против намерений властвующего субъекта, право быть заслушанными в процессе, знакомиться с документами, получать информацию другими способами, выдвигать возражения в отношении уже изданного административного акта.

Например, в США Закон об административной процедуре, принятый в 1946 г., стал своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права. Этот закон был первой в странах общего права попыткой законодательного органа установить важнейшие, принципиальные положения, регулирующие административную процедуру. Статьи закона неоднократно изменялись и дополнялись в целях совершенствования административной процедуры, в них вошли нормы о праве невластного субъекта получать информацию по административному делу и обязанности органа публичной администрации ее предоставлять, нормы о неприкосновенности частной жизни и другие. Закон регламентирует процедуру подготовки, рассмотрения, издания и введения в действие нормативных правовых актов управления. Примечательно, что он предусматривает возможность всем заинтересованным лицам обращаться с петицией о принятии нормативного правового акта, изменении или отмене действующего¹. Следует заметить, что в развитие и дополнение названного закона во многих штатах есть собственные законы об административных процедурах. Органы местного самоуправления также имеют специальные нормативные правовые акты, регулирующие порядок рассмотрения и принятия решений по административным делам. Наиболее многочисленными и подробными являются процессуальные регламенты административных учреждений.

В Республике Казахстан еще в 2000 г. был принят Закон «Об административных процедурах», в котором были установлены: понятие административной процедуры; пределы действия закона; принципы установления административных процедур; порядок принятия решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформления и некоторые другие нормы. Важнейшими положениями

¹ См.: Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 98–99.

закона Республики Казахстан в настоящее время являются процедуры защиты прав и законных интересов граждан, которые должны предусматривать:

- а) минимальные сроки реализации прав и обеспечения законных интересов граждан;
- б) своевременное извещение граждан о месте и времени рассмотрения дела;
- в) возможность знакомиться с материалами дела, лично участвовать при его рассмотрении;
- г) беспристрастное разрешение дела.

Вместе с тем, на наш взгляд, процедуры реализации прав граждан не должны допускать:

- а) разглашения сведений о частной жизни, личной и семейной тайне граждан без их согласия;
- б) рассмотрения обращений граждан должностным лицом, действия которого обжалуются;
- в) обращения жалобы гражданина ему во вред;
- г) установления не относящихся к делу данных о личности гражданина.

Таким образом, международный законодательный опыт стран Европы и государств – участников СНГ показывает, что конституционное регулирование прав и свобод граждан не ограждает их в достаточной степени от административного произвола.

Не стоит воспринимать выражение *salus populi – suprema lex* (лат. – «благо народа – высший закон»), как благо народа – Конституция. Названный принцип означает, что право в целом, а в контексте нашей темы – административное право, должно закреплять и защищать законные интересы простого народа, благо которого должно быть для государства высшей ценностью.

СПОСОБЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Т. М. Занина¹

Административная деятельность ОВД в сфере предупреждения правонарушений несовершеннолетних имеет множество проблем. Их можно классифицировать по двум основаниям, таким как несовершенство законодательства и отсутствие механизма применения правовых норм.

Прежде чем углубляться в проблемы административного права, следует отметить, что по мнению ученых-административистов, большое количество правонарушений, совершенных несовершеннолетними связано с их менталитетом, установленным недоработками законодательства нашей страны.

Несовершеннолетние являются специальным субъектом административного права, что связано с их незащищенностью и неопределенностью их статуса из-за отсутствия нормативного правового акта, который имеет своей целью его непосредственное закрепление. Это проявляется в том, что во многих законодательных актах большая роль отводится правам ребенка, но мало затронуты его обязанности. «Создание и поддержание гармоничных отношений в обществе требуют не только уважения к правам ребенка, но и выполнения им определенных обязанностей, а в случае необходимости – и его отказа от осуществления своих прав», а также отмечается, что «отсутствие в законе основных обязанностей ребенка, несоответствие в уровне обязанностей, прав и законных интересов неизбежно приводит к перевесу в сторону требования немедленного и безоговорочного осуществления только его прав. Такой подход, такое своеобразное искажение личностной ориентации могут привести (и нередко приводят) к совершению правонарушений, а акцентирование прав ребенка без соответствующего определения обязанностей может стать криминоген-

¹ Профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России, кандидат юридических наук, профессор. © Занина Т. М., 2017.

ным фактором»¹. Вместе с этим, правовой статус всегда подразумевает под собой наличие таких элементов, как права, гарантии и обязанности, поэтому фактическое отсутствие обязанностей не позволяет в полной мере говорить о правовом статусе несовершеннолетних.

Рассмотрев проблемы неопределенности статуса несовершеннолетних, следует перейти непосредственно к проблемам административной деятельности. Как известно, административная деятельность неразрывно связана с административным правом. Ввиду этого большинство проблем административного права порождают проблемы в административной деятельности, которые очень сильно влияют на ее эффективность. Одной из таких проблем является возраст административной ответственности. Как было сказано, в КоАП РФ установлена административная ответственность лицам, достигшим шестнадцати летнего возраста. Прежде чем установить именно этот возраст, между учеными-административистами было много споров, которые не прекращаются и сейчас. Устанавливая 16-летний возраст привлечения к административной ответственности, без сомнения законодатель думал о том, что, установив меньший возраст, можно повредить психическое здоровье ребенка и в процессе потерять его в качестве законопослушного гражданина, но законодатель не учел, что на практике, по мнению ученых-административистов, ребенок формируется как личность гораздо раньше, что делает бесполезной административную деятельность в области профилактики правонарушений, совершенных несовершеннолетними. Это связано с тем, что за нарушения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет ответственность за них несут родители, поэтому дети, которые вероятнее всего уже сформировали собственные взгляды на жизнь, в том случае, если эти взгляды противоправны, не боятся воплощать их в реальности.

По мнению многих ученых-административистов, снижение возраста административной ответственности существенно повлияет на предупреждение правонарушений. Они связывают оправданность такого изменения с тем, что «в настоящее время несовершеннолетние в возрасте от 14 до 16 лет существенно отличаются от своих сверстников середины XX столетия, а совершаемые ими административные правонарушения причиняют существенный ущерб, привлечение их к

¹ Сапрунов А. Г. Проблемы правового регулирования профилактики социальных отклонений несовершеннолетних // Общество и право. – 2011. – № 3 (35). – С. 176.

административной ответственности будет выполнять существенную профилактическую функцию».

3 февраля 2014 г. была попытка внесения законопроекта, снижающего возраст административной ответственности до 14 лет. Данный законопроект не был принят по трем причинам. Во-первых, ввиду того, что «любые меры воздействия не несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения», во-вторых, было указано на аналогию с ответственностью законодательства Российской Федерации «по общему правилу с 16 лет установлена ответственность в уголовном законодательстве, гражданском законодательстве (за причиненный вред), Трудовой кодекс Российской Федерации допускает заключение трудового договора с лицами, достигшими 16 лет». В-третьих, было косвенно указано на то, что в административном праве отсутствуют серьезные способы воздействия на несовершеннолетних от 14 до 16 лет, так как «Штраф, применяемый комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, налагается на лицо, достигшее 16-летнего возраста и имеющее самостоятельный заработок» и «административный арест не может применяться к лицам, не достигшим возраста 18 лет». Но итоговой причиной было то, что «приравнивание возраста наступления административной ответственности, например за мелкое хулиганство, к возрасту наступления уголовной ответственности за совершение особо тяжких преступлений представляется необоснованным».

Таким образом, законодатель не учитывает тот факт, что многими учеными-административистами установлено, что безнаказанность в несовершеннолетнем возрасте является причиной деградации личности и совершения преступлений в будущем, что и является главной причиной и аргументом ученых-административистов в вопросе о понижении возраста административной ответственности.

В КоАП РФ слишком мало мер наказания, которые можно применить к несовершеннолетнему, а именно две – предупреждение и административный штраф. Административный штраф применяется только к несовершеннолетним, имеющим собственный заработок, а таких крайне мало, поэтому данная мера малоэффективна. Предупреждение в свою очередь не входит в большинство из представленных в перечне статей и, вместе с этим, является в первую очередь мерой морально-правового характера. Несмотря на это, предупреждение все же является мерой, влекущей за собой юридические последствия,

т. е. в течение года субъект, подвергнувшийся данной мере наказания, будет считаться лицом, привлекавшимся к административной ответственности, а «это может повлиять на вид и размер наказания, назначаемого за повторное административное правонарушение, может быть обстоятельством, отягчающим административную ответственность». И все-таки не на каждого несовершеннолетнего в необходимой мере повлияет данный вид наказания. Это является следующей проблемой административной деятельности.

Существует следующий выход из данной ситуации – это применение вида наказания «обязательные работы». Данный вид административного наказания применяется в нашей стране с 1 января 2013 г. Порядок применения данного наказания следующий: срок наказания составляет от 40 до 160 часов, заключается в выполнении работ, посильных для несовершеннолетнего, и исполняется им в свободное от учебы или основной работы время.

Проблемой является невыработанный механизм применения данного вида наказания. Это связано с тем, что они применяются в сфере административного права относительно недавно. В нашей стране создание рабочих мест для осуществления данной меры наказания возложено на органы местного самоуправления, что и является причиной неэффективного привлечения к обязательным работам. Административный штраф можно применять только к несовершеннолетним, достигшим 16 лет и имеющим собственный доход. Так как большинство несовершеннолетних его не имеет, нецелесообразно предоставлять им право выбора наказания, а сразу назначать обязательные работы.

Итак, в сфере применения меры наказания «обязательные работы» ОВД существуют следующие проблемы: 1) несовершеннолетний может упорно отказываться выполнять обязательные работы; 2) выполнение обязательных работ может повлиять на учебный процесс; 3) на многие из предложенных статей не распространяется данный вид наказания.

Для решения первой проблемы необходимо подключить родителей ребенка. В законодательство необходимо внести статью, предусматривающую ответственность родителей за то, что они не могут законным способом принудить ребенка к выполнению обязательных работ.

Вторая проблема была затронута в ученым-административистом М. И. Кольцовым. Он поддерживал перенос сроков обязательных работ на каникулы и летние месяцы, объясняя это тем, что исполнение

наказания не повлияет на учебу подростка, так как у него не будет возможности объяснять невыученные уроки работой, а отсутствие на работе – занятиями или мероприятиями в школе; в летнее время он будет занят и вести противоправный образ жизни ему будет затруднительно; проблематичными станут определенные виды отдыха (поездки), что станет для несовершеннолетнего своеобразным «дополнительным наказанием»; ожидание исполнения наказания может быть сдерживающим фактором его противоправного поведения в этот период¹.

КоАП РФ устанавливает, что обязательные работы назначаются по месту жительства. Ученый-административист В. К. Дуюнов видит в этом много положительного. Наряду с тем что обязательные работы обеспечиваются государственным принуждением, они престижны и не могут быть выбраны правонарушителем самостоятельно, также они являются бесплатными и, вместе с этим, то, что они проводятся по месту жительства, усиливает карательное и воспитательное воздействие, так как подросток может быть узнан своими знакомыми.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости совершенствования КоАП РФ следующими положениями:

1) ст. 3.4 «Предупреждение» дополнить ч. 3: «Предупреждение также устанавливается за все правонарушения, совершенные несовершеннолетними, предусмотренными ч. 3 ст. 2.3 КоАП РФ»;

2) ст. 3.9 «Административный арест» дополнить ч. 4: «В тех случаях когда за правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 2.3 КоАП РФ, налагается административный арест, для несовершеннолетних он заменяется обязательными работами»;

3) ст. 3.13 «Обязательные работы» дополнить ч. 4: «Обязательные работы применяются к лицам, достигшим 14-летнего возраста, совершившим правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 2.3 КоАП РФ». При этом в этой статье необходим перечень административных правонарушений, за которые несовершеннолетние, достигшие возраста 14 лет, должны быть субъектом административной ответственности;

4) гл. 5 дополнить ст. 5.69 «Неисполнение плана по проведению разъясняющих занятий в образовательных учреждениях на тему административная ответственность несовершеннолетних»;

¹ Занина Т. М., Нехорошева С. С. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 12.

5) в ст. 5.35 добавить ч. 3: «За каждый пропущенный несовершеннолетним день обязательных работ без уважительной причины на его родителей или законных представителей накладывается предупреждение или штраф 500 рублей».

В завершение отметим, что создание нормативного правового документа, в котором четко закреплён статус несовершеннолетних, снижение возраста административной ответственности до 14 лет, введение представленных изменений в КоАП РФ, введение в школьную программу занятий, на которых в течение 8 лет будут разъясняться правонарушения и ответственность за них, совершенствование механизма применения наказания «обязательные работы» позволят значительно усилить административную деятельность ОВД в сфере профилактики административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними.

Таким образом, были рассмотрены проблемы законодательства и применения правовых норм на практике, и доказано, что несовершенство законодательства и отсутствие механизмов его применения влияет на предупреждение правонарушений.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛИЦИЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. М. Зиганшин¹

Российская полиция, являясь органом государственной власти, осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по самому широкому спектру направлений. В ходе реализации своих функций полиция применяет комплекс правовых средств, одними из которых являются административно-правовые средства. А. П. Корнев отмечал, что административно-правовое регулирование представляет собой «процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений».

В этой связи вполне логично, что в ходе обеспечения транспортной безопасности органы государственной власти и управления, а

¹ Начальник филиала ВИПК МВД России (г. Набережные Челны), адъюнкт ВИПК МВД России. © Зиганшин М. М., 2017.

также полиция реализуют самые различные административно-правовые средства. Как отмечают М. В. Костенников и А. В. Куракин, «...традиционно считается, что более 90 % рабочего времени сотрудников органов внутренних дел занимает именно административная деятельность, которая осуществляется с помощью самых различных форм и методов».

Обеспечение транспортной безопасности – сложный и содержательный процесс, включающий комплекс правовых, организационных, а также технических средств, которые могут быть эффективны только при их системной реализации. Стоит отметить, что средства обеспечения транспортной безопасности имеют различную методологическую и содержательную основу, следовательно, не нуждаются в противопоставлении и выделении в соответствующей системе обязательных и факультативных средств. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть правовые средства обеспечения транспортной безопасности, а также определить их место в механизме соответствующего правового регулирования.

Содержание механизма правового регулирования определяется через правовые средства, из чего можно сделать вывод о том, что правовые средства в своей совокупности формируют механизм правового регулирования соответствующей отраслевой принадлежности. Как отметил в свое время И. И. Веремеенко, «...административно-правовые средства борьбы с нарушениями правил дорожного движения непосредственно направлены на охрану общественного порядка. Оптимальный выбор этих средств, эффективное их применение, а также полнота и действенность административно-правового регулирования во много определяют состояние охраны общественного порядка в стране».

Нужно отметить, что административно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности не могут существовать вне соответствующего правового механизма.

Таким образом, административно-правовые средства необходимы для воздействия на те или иные общественные отношения, и чем более разнообразен арсенал данных средств, тем более дифференцированное воздействие на общественные отношения. В системе административно-правовых средств обеспечения транспортной безопасности можно видеть принудительные, стимулирующие средства. У каждого из них своя функциональная роль.

Говоря о механизме административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности, следует отметить, что он носит комплексный и собирательный характер. В данный механизм включены нормы различной отраслевой принадлежности. В частности, нормы гражданского права регламентируют отношения, связанные с перевозкой грузов и пассажиров, а также иные договорные отношения, связанные с эксплуатацией различных видов транспорта (ст.ст. 785, 787 Гражданского кодекса Российской Федерации). Нормы уголовного права устанавливают меры юридической ответственности за преступления, связанные с эксплуатацией различных видов транспорта, и нарушения требований транспортной безопасности (ст.ст. 263, 263.1 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Уникальность административно-правового регулирования функционирования транспортного комплекса нашей страны обусловлено тем, что нормы административного права определяют как регулятивные, так и охранительные предписания, связанные с эксплуатацией различных видов транспорта и транспортной инфраструктуры. Симбиоз предписаний различного функционального характера помогает формировать необходимый правовой режим обеспечения транспортной безопасности. Как уже частично отмечалось, механизм административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности включает комплекс правовых средств, у каждого из которых своя функциональная и институциональная цель в обеспечении данного вида социальной безопасности. Обратим внимание, что функционально данному механизму присуща правоохранительная окраска. Как отмечал в свое время В. Д. Ардашкин, «...правоохранительный механизм – это система институционально-правовых средств, на основе и в рамках которых обеспечивается принудительное поддержание правопорядка».

С таким подходом можно согласиться, но лишь отчасти, так как правоохранительный механизм не должен, как представляется, основываться только на принудительных средствах правового воздействия. В структуре данного механизма свое место должны находить и стимулирующие, и поощряющие правовые средства. Правильное сочетание средств различного функционального и институционального характера в механизме правового регулирования дает, как правило, положительный результат. Сказанное в полной мере относится и к механизму административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности.

Необходимо отметить, что административно-правовые средства, задействованные в механизме правового регулирования, призваны упорядочивать общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения транспортной безопасности. Раскрытие обозначенных правовых средств невозможно без их теоретического обоснования. Исходя из этого есть все основания обратить внимание на то, как определяется феномен «правовое средство» в юридической теории. В частности, С. С. Алексеев отмечает, что «...ключевой задачей права является определение его эффективности, а разработка обозначенной проблемы выводит на вопрос о правовых средствах. При этом обозначенный автор говорит о том, что к числу правовых средств должны быть отнесены: нормы права, индивидуальные предписания, договоры, средства юридической техники, а также иные инструменты правового регулирования, рассматриваемые в единстве их содержания и формы».

Отметим, что ключевым правовым средством является правовая норма, однородная совокупность которой определяет сущность правового регулирования общественных отношений, складывающихся в той или иной сфере социальной действительности. Вообще транспорт и транспортная инфраструктура стали объектом правового воздействия с середины XX в. Примерно в тот же период времени начинают формироваться правовые нормы, направленные на регулирование отношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности. В качестве примера можно привести Конвенцию «О дорожных знаках и сигналах» (Вена 08.11.1968) и Конвенцию «О дорожном движении» (Вена 08.11.1968) и др.

Правовые средства как институциональная категория задают направление правового регулирования. Кроме того, они решают целый ряд иных задач в механизме правового регулирования. Как констатирует А. В. Малько, «...правовые средства создают общие, гарантированные государством и обществом возможности для усиления позитивных регулятивных факторов и одновременно для устранения препятствий, стоящих на пути упорядочения социальных связей». Иными словами, качество правовых средств предопределяет качество правового воздействия, а совершенствование правовых средств может улучшить качество правового регулирования. Административно-правовые средства в конечном итоге предопределяют качество правового регулирования обеспечения транспортной безопасности, так как они самый распространенный регулятор общественных отношений,

складывающихся в сфере обеспечения транспортной безопасности. Как отмечал в свое время М. В. Костенников, «...административно-правовые средства – это установленные нормами административного права способы совершения юридически значимых действий со стороны компетентных органов, обеспечивающих реализацию правовых предписаний с целью решения правоохранительных задач».

Административно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности достаточно разнообразны, они могут носить общий и специальный характер. Такой подход обусловлен спецификой функционирования различных видов транспорта, а также уровнем нормативного правового регулирования рассматриваемых отношений.

В зависимости от характера административно-правовых средств они могут быть направлены и на регулирование, и на охрану общественных отношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности. К регулятивным административно-правовым средствам обеспечения транспортной безопасности можно отнести: 1) средства, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта; 2) планирование и реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. К группе охранительно-ограничительных административно-правовых средств обеспечения транспортной безопасности относятся: 1) требования, связанные с реализацией ограничений при выполнении работ, непосредственно задействованных в обеспечении транспортной безопасности; 2) государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности. В число предупредительных административно-правовых средств обеспечения транспортной безопасности входят: 1) подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности, аккредитация подразделений транспортной безопасности; 2) досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности; 3) защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и др.

В Федеральном законе «О транспортной безопасности» закреплены общие административно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности различного функционального и институционального характера. При этом в обозначенном законе содержится далеко не исчерпывающий список таких средств. Подчеркнем, что транспорт сам по себе является источником повышенной опасности, и

к субъектам, эксплуатирующим тот или иной вид транспорта, предъявляются достаточно жесткие требования с точки зрения обеспечения безопасности пассажиров и сохранности перевозимых грузов.

В сфере функционирования различных видов транспорта принят целый ряд правил, закрепляющих различного рода правовые средства, реализация которых направлена на обеспечение транспортной безопасности. В качестве примера можно привести постановление Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. «О Правилах дорожного движения»; приказ Минтранса России от 19 декабря 2013 г. № 473 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом»; постановление Правительства Москвы от 16 сентября 2008 г. «Об утверждении Правил пользования Московским метрополитеном» и др.

В завершение отметим, что административно-правовые средства занимают центральное место в механизме обеспечения транспортной безопасности, по сути, они определяют его качество. Следовательно, совершенствование административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности находится в логической взаимосвязи именно с совершенствованием данных правовых средств. О сущностных аспектах административно-правовых средств необходимо отметить, что они достаточно разнообразны, а поэтому их можно подразделить на определенные категории.

Так, административно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности могут быть подразделены в зависимости от уровня их нормативной правовой регламентации, касающегося обеспечения транспортной безопасности; метода воздействия на регулируемое общественное отношение, связанное с обеспечением транспортной безопасности. Кроме того, важно учитывать статус субъекта, реализующего средства обеспечения транспортной безопасности; юридические последствия реализации того или иного административно-правового средства, направленного на обеспечение транспортной безопасности. Конечно, предложенный вариант классификации административно-правовых средств обеспечения транспортной безопасности носит в определенной степени условный характер, тем не менее, он может быть учтен при совершенствовании правовых и организационных аспектов обеспечения транспортной безопасности как органами полиции, так и иными другими органами управления транспортом и транспортной инфраструктурой.

СТАДИЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ НА ПРИМЕРЕ БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ

И. М. Зраева¹

Согласно с п. 11 ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² сотрудник полиции обязан «...пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции». Первоначальной стадией производства по делам об административных правонарушениях является стадия возбуждения дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ), которая имеет важное практическое значение, поскольку является своего рода «пусковым механизмом» процесса реализации административной ответственности. Следует отметить, что в КоАП РСФСР 1984 г. вообще отсутствовала отдельная глава, посвященная рассматриваемой стадии³.

Как известно, дело об административном правонарушении может быть возбуждено только при наличии основания и повода. Если обратиться к общероссийской правоприменительной практике по исполнению административного законодательства за 2016 г., то в России основным поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях в 89,1 % случаев являлось непосредственное обнаружение административных правонарушений сотрудниками полиции, в 6,9 % случаев – заявления физических и юридических лиц, а также сообщения СМИ и лишь в 0,3 % – информация из иных правоохранительных органов, общественных объединений либо органов местного самоуправления⁴.

Особое значение на стадии возбуждения дела отводится протоколу. Протокол об административном правонарушении является глав-

¹ Старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Брянского филиала ВШП МВД России, кандидат юридических наук. © Зраева И. М., 2017.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Российская юстиция. – 2016. – № 7. – С. 55.

⁴ Обзор МВД России правоприменительной практики по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2016 г.

ным документом, которому отведена особая роль в процессе доказывания. Не стоит забывать, что одним из основных критериев оценки качества административной практики в системе органов внутренних дел в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ является количество отмененных в связи с обжалованием или опротестованием постановлений по делам об административных правонарушениях, которое возможно в связи низким качеством подготовки материалов дел об административных правонарушениях, в том числе в связи с допускаемыми нарушениями при оформлении протоколов.

С учетом изменения действующего законодательства в части декриминализации ряда составов преступлений путем перевода их в разряд административных правонарушений с практической точки зрения на стадии возбуждения дела об административном правонарушении особого внимания требуют административные правонарушения повторность, а также неоднократность совершения которых с учетом российского законодательства влечет уголовную ответственность, когда наличие признака повторности или неоднократности совершения деяния влечет уголовное наказание. Принципиально важное значение в подобной ситуации приобретает необходимость проверки факта повторности, неоднократности совершения административных правонарушений до составления протокола об административных правонарушениях, предусмотренных, например, статьями:

– 5.35.1 КоАП РФ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» (157 УК РФ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей»);

– 6.1.1 КоАП РФ «Побои» (116.1 УК РФ «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию»);

– 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение» (158.1 УК РФ «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию»).

– 14.10 КоАП РФ «Незаконное использование средств незаконных товаров (услуг)» (180 УК РФ «Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)»);

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации // Справочно-правовая система «СтрасЮрист».

– 19.24 КоАП РФ «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» (ст. 314.1 УК РФ «Уклонение от административного надзора»);

– ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ (151.1 УК РФ «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции, если это деяние совершено неоднократно»).

Выявление признака повторности по обозначенным составам административных правонарушений требует от сотрудников полиции действий в рамках уголовно-процессуального законодательства. Оформление повторного протокола об административном правонарушении по обозначенным составам административных правонарушений является фактически укрытием преступления.

Проведенный анализ административной правоприменительной практики на примере Брянской области свидетельствует, что служба участковых уполномоченных полиции выступает универсальным субъектом обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. На долю данной службы приходится значительный объем административного производства. По итогам 2016 г. в Брянской области составлено 128 632 протокола (без учета административной практики ГИБДД)¹. Из них 40 304 (31,33 %) составлено участковыми уполномоченными полиции, 8 923 (6,94 %) сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, 79 405 (61,73 %) – иными службами.

Протокол составляется практически во всех случаях совершения правонарушений КоАП РФ. Исключение составляют случаи: 1) возбуждение дела прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ); 2) упрощенное производство по делу об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП РФ). Следует отметить, что упрощенное производство в деятельности участковых уполномоченных полиции фактически не применимо вследствие технических вопросов учета, а также исключения протокола в подобной ситуации из доказательственной базы. Поэтому можно констатировать, что данная норма КоАП РФ является «мертвой» в административно-юрисдикционной деятельности полиции.

В КоАП РФ не предусмотрена и единая форма протокола. Таким образом, составление протокола об административном правонаруше-

¹ По итогам 2016 г. по г. Брянску составлено 48 533 протокола об административных правонарушениях (без учета административной практики ГИБДД) из них 11 314 (23 %) – составлено сотрудниками службы УУП.

нии возможно в произвольной форме. Представляется, что неурегулированность вопроса о формах процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ, не способствует единству правоприменительной практики и может привести к должностным правонарушениям. На практике федеральные органы исполнительной власти и их подразделения вынуждены решать этот вопрос самостоятельно. Например, особенности и порядок оформления протоколов об административном правонарушении в Брянской области регламентированы приказами УМВД России по Брянской области от 23 мая 2013 г. № 516од «О дополнительных мерах по недопущению фальсификации материалов об административных правонарушениях», от 31 марта 2016 г. № 445од «Об организации деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне Брянской области при исполнении административного законодательства».

Таким образом, возбуждение дела об административном правонарушении – начальная стадия производства, имеющая предопределяющее значение для всего правоприменительного процесса, на которой создаются предпосылки для объективного и быстрого рассмотрения дела, применения предусмотренных мер ответственности.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ КАК МЕРА УБЕЖДЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

А. В. Зубач¹

Проблема методов деятельности исполнительной власти (государственного управления) традиционно является одной из самых важных для науки административного права². Глобальные изменения, происходящее в сфере государственного управления, обусловленные социально-экономическими и политическими изменениями, предопределяют необходимость поиска новых, современных способов и подходов воздействия субъектов исполнительной власти на управляемые объекты.

Представленные в науке административного права мнения ученых, относительно данного вопроса в основном сводятся к тому, что

¹ Начальник кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Зубач А. В., 2017.

² См.: Чернявский А. Г. Таможенное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстиция, 2016. 556 с.

административно-правовые методы – это способы, средства, приемы практической реализации задач и функций исполнительной власти по достижению управленческих целей в различных сферах ее функционирования. По мнению А. П. Коренева, «методы дают ответ на вопрос о том, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления»¹. Однако такое понимание административно-правовых методов носит достаточно общий характер и не позволяет четко отграничить их юридическую сущность от форм исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти. По мнению А. Г. Чернявского, «...такой подход к характеристике методов отождествляет их с формами и правовыми актами управления, что едва ли приемлемо, если методы являются неким самостоятельным институтом административного права»².

Как известно, форма исполнительной власти – это внешнее выражение содержания управленческого процесса, характеризующегося конкретными мерами воздействия субъекта государственного управления на объект. Правовую форму такое воздействие приобретает в случае его юридического оформления посредством норм права и актов их применения.

Воздействие органа исполнительной власти на управляемые объекты в самом общем виде осуществляется посредством убеждения и принуждения. По мнению С. Н. Братановского, это два взаимосвязанных, взаимодополняющих «полюса» единого целого, т. е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка³.

Данные методы являются универсальными и применяются во всех сферах жизнедеятельности общества. Производными от этих универсальных методов в сфере деятельности исполнительной власти применяются конкретные меры воздействия субъектов государственного управления на объект. Одной из таких мер метода убеждения является стимулирование.

В современных условиях развития административного права все большее признание получает тезис о том, что позитивное, правомерное поведение подконтрольных органам исполнительной власти субъектов может вполне эффективно стимулироваться соответствующими административно-правовыми средствами. Сторонники

¹ Корнев А. П. Административное право. М., 1996. С. 160.

² Чернявский А. Г. Указ. раб.

³ Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. 921 с.

данной точки зрения склоняются к мнению о возможности осуществления предупредительной функции административного права не только с помощью запретов, но и через поощрение, поскольку последнее имеет специфические особенности социально-психологического (мотивационного) влияния на поведение людей и общественные отношения.

В юридической литературе под стимулом понимается правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования¹.

Органы исполнительной власти, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность посредством стимулирования, осуществляют целенаправленное воздействие на интересы граждан, формируют их заинтересованность в совершении правомерных действий.

Объектом такого стимулирования является воля человека, которая корректируется под влиянием его потребностей и интересов и объективируется в конкретных поступках. Таким образом стимулирование проявляется в конкретных мерах воздействия субъекта управления на объект. Именно эти меры, будучи обеспеченными административно-правовыми средствами и определяют административно-правовую форму такого воздействия. В связи с этим можно сделать вывод, что мера воздействия субъекта государственного управления на объект и форма исполнительной власти неразрывно связаны между собой и представляют единое целое.

Стимулирование, выраженное в административно-правовой форме, приобретает черты правовой категории и нуждается в определении ее юридической сущности.

В настоящее время меры стимулирования достаточно широко применяются в деятельности органов исполнительной власти. Такие меры, по мнению С. Н. Братановского, носят экономический, организационный, социальный характер, а также являются поощрительными².

Экономический характер этих мер проявляется в стимулирующем воздействии субъектов исполнительной власти на субъекты хозяйственной деятельности, прежде всего в форме различных финансовых преференций.

Стимулирующие меры организационного характера проявляются в предъявлении менее строгих требований к структуре и организации деятельности подконтрольных организаций.

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций. М. : Юрист, 1997. С. 673.

² Братановский С. Н. Указ. раб.

Меры социального стимулирования проявляются в применении органами исполнительной власти установленных льгот и компенсаций слабо защищенным слоям общества, инвалидам, лицам пожилого возраста, сиротам, ветеранам, жертвам техногенных и природных катастроф и т. д.

Меры поощрительного стимулирования выражаются в позитивных моральных и материальных формах, применяемых в отношении лиц, совершивших поощрительный поступок.

Что касается правового обеспечения стимулирования, то следует охарактеризовать его как недостаточное. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти, показывает, что стимулирующее воздействие чаще всего лишь декларируется без установления надлежащего правового механизма его реализации. Такая ситуация сложилась в связи с отсутствием концептуальных подходов к правовому обеспечению стимулирования в науке административного права.

Формирование такой концепции предполагает решение целого ряда вопросов, связанных с определением оснований применения стимулирующих мер и их правовой регламентации. В. Н. Кудрявцев связывал применение стимулирующих мер с определенной заслугой. При этом он определял заслугу как конкретный «поступок, превосходящий обычные требования, выражающий ответственное отношение к своему долгу»¹. С таким мнением ученого нельзя не согласиться, однако понятие заслуги применительно к сфере функционирования исполнительной власти нуждается в более четком определении.

Что касается правовой регламентации такого воздействия, то следует согласиться с мнением Н. А. Гущиной о наличии в праве так называемых поощрительных норм, которые, по мнению автора, «носят регулятивный характер, направленный на формирование позитивно-стимулирующих механизмов социально активного правомерного поведения и содержащих предписания о мерах поощрения за его совершение»². При этом автор выделяет существенные признаки таких норм, среди которых следующие:

– им присущ специфический способ регулятивного воздействия на общественные отношения;

¹ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М. : Наука, 1982. С. 238.

² Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004.

- характеризуются позитивными последствиями их исполнения, выгодными для субъекта;
- они расширяют объем возможностей индивида, предоставляя ему необходимый простор для активной и особо полезной деятельности;
- содержат предписания, реализация которых зависит исключительно от свободного решения субъекта, независимо от приказа государства;
- характеризуются особой формой контроля со стороны государства – применением мер поощрения за заслуженное поведение;
- поощрительные нормы могут регулировать и поддерживать отношения, уже урегулированные нормами каких-либо отраслей права со свойственными им способами воздействия¹.

Подводя итог вышеизложенному, следует заключить, что стимулирование правомерного поведения в деятельности органов исполнительной власти как правовая категория – это установленная административно-правовыми, поощрительными нормами совокупность стимулирующих мер, экономического, организационного, социального характера, применяемых органами исполнительной власти в отношении физических и юридических лиц за заслуги, связанные с их правомерным поведением.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ, И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

С. В. Иванцов²

Как показывает опыт предупредительной деятельности, осуществление надзорных функций являлось одной из наиболее действенных мер предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Очевидно, что предупреждение уголовно наказуемого посткриминального поведения является залогом общегосударственной стратегии профилактики преступности. В то же время отсутствие действенного антикриминогенного законодательства, а также недостаточно эффективная работа

¹ Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004.

² Профессор кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор. © Иванцов С. В., 2017.

правоохранительных органов неизбежно влекут увеличение количества новых преступлений.

По данным МВД России, в 2016 г. каждое второе преступление было совершено лицами, ранее привлекавшийся к уголовной ответственности. При этом сохраняется тенденция роста доли выявления среди совершивших преступления лиц, ранее совершавших преступления. Так, период с 2008 по 2016 г. доля таких лиц выросла с 30 до 54 %¹. Сходные данные фиксируются и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, согласно данных которой в период с января по август 2017 г. удельный вес лиц, ранее совершавших преступления в общем числе лиц, совершивших преступления, составил 55,5 %². Такие статистические данные свидетельствуют, что применение институтов «социальной адаптации» не приносит ожидаемых результатов. Это более чем актуально для рецидивных преступлений, особенно после исполнения наказаний в виде лишения свободы. Поэтому одна из важнейших задач государства - совершенствование работы, направленной на сокращение рецидива преступлений, активизация процесса ресоциализации лиц, освободившихся из исправительных учреждений. Определяющую роль в этом вопросе играет постпенитенциарная профилактика, при которой установленный контроль за лицами, освобожденными из исправительных учреждений ФСИН России, а также проведение с ними различных профилактических мероприятий закрепляет положительные результаты применения к ним уголовно-правовых мер государственного воздействия.

Для этих целей в 2011 г. в российском праве был возрожден институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы³. Административный надзор сегодня – необходимая часть системы предупреждения преступлений и правонарушений, что полностью укладывается в концепцию Федерального за-

¹ Аналитический обзор «Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2016 г. и ожидаемые тенденции ее развития». ФГКУ «ВНИИ МВД России. 2017 г. URL: <https://xn--b1amas.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/9823111> (дата обращения: 01.10.2017).

² Состояние преступности в России за январь–август 2017 г. : сборник. URL: <http://crimestat.ru/analytics>. (дата обращения: 01.10.2017).

³ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2037.

кона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹.

Анализ правовых документов определяет административный надзор как особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти. Институт административного надзора существовал в советский период. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI было утверждено Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Многие авторы отмечают, что до 90-х гг. XX в. в нашей стране существовала четко продуманная система предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Важным компонентом такой системы был институт административного надзора, который являлся испытанным многолетней практикой эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений. Поэтому в советский период уровень рецидивной преступности среди лиц, состоявших под административным надзором, колебался в пределах 10 %². В начале 90-х гг., в период «демократизации и либерализации», действовавший вполне эффективно институт административного надзора был упразднен, что мотивировалось якобы нарушением прав человека. Возрождение института административного надзора было вызвано осложнением криминальной ситуации в стране, а также потребностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. Способствовало принятию Закона и недостаточность необхо-

¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2017).

² См.: Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 40–42; Холманский В. И., Бородин С. С. Проект Федерального закона № 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следователь. – 2010. – № 5. – С. 31–39; Иванцов С. В. Юридическая природа и содержание административного надзора // Вестник Международного юридического института. – 2015. – № 1 (52). – С. 61–70.

димых правовых основ по предупреждению таких преступлений, а также ростом рецидивной преступности¹.

В современной трактовке содержание административного надзора составляют временные ограничения прав поднадзорных лиц, а именно:

- административные ограничения;
- обязанности поднадзорного лица;
- последствия нарушения административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица;
- сроки административного надзора².

В ст. 4 Закона определены административные ограничения, запрещающие пребывания в определенных местах; запрещающие посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; запрещающие пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; запрещающие выезд за установленные судом пределы территории; обязывающие являться в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Указанные ограничения являются формами неуголовного государственного принуждения (применяются в порядке гражданского судопроизводства – гл. 26.2 ГПК РФ). По смыслу ч. 1 ст. 4 Закона и в соответствии с ч. 2 ст. 261.8 ГПК РФ, судья вправе установить одно или несколько административных ограничений. Однако, пользуясь своим правом на относительную свободу в установлении административных ограничений, он в любом случае обязан установить ограничение, указанное в п. 5 ст. 4 Федерального закона (ч. 2 ст. 4). Ограничение судейского усмотрения относительно этого ограничения имеет под собой определенные основания³.

¹ Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / под ред. С. А. Денисова // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Понятовская Т. Г. Предупреждение преступлений: меры безопасности, административный надзор // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – № 3. – С. 98–103; Иванцов С. В. Уголовная политика и пенитенциарная система: актуальные вопросы // Уголовная ответственность и наказание : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова. 2017. С. 210–216.

³ Есаков Г. А., Понятовская Т. Г., Рарог А. И. и др. Уголовно-правовое воздействие : монография / под ред. А. И. Рарога. М. : Проспект, 2012. С. 102.

В Законе административные ограничения призваны решать задачи предупреждения совершения поднадзорным нового преступления или правонарушения, а также индивидуального профилактического воздействия на поднадзорных лиц. В инструментальном плане их можно разделить на две группы:

- ограничения, препятствующие совершению нового преступления, а также правонарушения;
- ограничения, обеспечивающие контроль над поднадзорным лицом.

Запрещение пребывания в определенных местах или запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях, а равно запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток или запрещение выезда за установленные судом пределы территории – требования, целесообразность которых является избирательной. Она определяется характером преступления, за совершение которого лицо отбывало лишение свободы, его поведением в период отбывания лишения свободы, социальной направленностью личности, условиями жизни поднадзорного, характеристикой его ближайшего окружения, демографическими и многими другими индивидуальными, социальными или социально-психологическими особенностями как поднадзорного лица, так и его окружения и пр. (ст. 261.6 ГПК РФ и ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»)¹.

Обязанности поднадзорного лица определяются ст. 11 Закона и заключаются в обязанности прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы; явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания; явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам (ч. 3 ст. 12 Закона). Поднадзорный обязан уведомить орган внутренних дел по месту временного пребыва-

¹ См.: Иванцов С. В. Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в системе криминологической безопасности // Российский криминологический взгляд. – 2015. – № 1. – С. 343–346.

ния о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным ч. 3 ст. 12 Федерального закона; уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам; уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы; допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения¹.

Поднадзорное лицо обязано также являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок, давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением обязанностей, предусмотренных Федеральным законом.

Каждая из указанных выше обязанностей обеспечивает осведомленность надзорного органа о месте жительства, работы и фактического пребывания поднадзорного лица и возможность регулярного общения надзорного органа с поднадзорным лицом для контроля за соблюдением им установленных судом административных ограничений и выполнением предусмотренных законом обязанностей.

В случае нарушения административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица могут наступить административные или уголовно-правовые последствия. Так, в соответствии со ст. 19.24 КоАП РФ дифференцирована административная ответственность за нарушение административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица. Несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений влечет наложение административного штрафа либо административный арест на срок до пятнадцати суток. Невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанно-

¹ Есаков Г. А., Понятовская Т. Г., Рарог А. И. и др. Уголовно-правовое воздействие ... С.104.

стей, предусмотренных федеральным законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа.

Уголовно-правовые последствия указанных выше нарушений предусмотрены в ст. 314.1 УК РФ: «Неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, а равно самовольное оставление данным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора».

Исходя из этого правовая природа административного надзора по действующему российскому законодательству является противоречивой. Административный надзор имеет уголовно-правовую природу, так как условием его установления является освобождение из мест лишения свободы и наличие судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (ч. 1 ст. 3 Закона). Кроме того, административный надзор устанавливается также за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 50 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах»)¹.

Основанием установления административного надзора служит посткриминальное поведение осужденного в период отбывания наказания или лица, отбывшего наказание (ч. 3 ст. 3 Закона). Однако в определенных случаях для установления административного надзора достаточно формальных уголовно-правовых оснований. Так, в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений, административный надзор устанавливается независимо от наличия указанных выше оснований (ч. 2 ст. 3 Закона).

¹ Иванцов С. В. Указ. раб. С. 344.

Наличие формальных уголовно-правовых оснований установления административного надзора, а также задача специального предупреждения преступлений (устранения условий, способствующих совершению лицом новых преступлений или правонарушений) обусловливают сходство его природы с природой конфискации имущества (ст. 104.1 УК РФ). В этом контексте соседство двух мер безопасности в системе раздела VI УК РФ выглядело бы вполне логично¹.

Установление административного надзора регламентируется положениями ст. 173.1 УИК РФ. Так, согласно ч. 3 этой статьи администрация исправительного учреждения не позднее чем за два месяца до истечения определенного приговором суда срока отбывания осужденным наказания подает в суд заявление об установлении административного надзора по основаниям, предусмотренным федеральным законом. При этом эти основания являются именно уголовно-правовыми, а по своему содержанию административный надзор является административной мерой. Он осуществляется органами внутренних дел и заключается в наблюдении за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей (ст. 1 Закона). Административные ограничения и обязанности являются формами административного принуждения, поскольку последствия их несоблюдения влекут прежде всего административную ответственность (ст. 19.24 КоАП РФ)².

Административный надзор следует признать эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений, которое будет служить делу не только частной, но и общей превенции, причем не только преступлений, но и иных правонарушений. Вместе с тем потенциал профилактического воздействия административного надзора на поведение лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности, не исчерпан и связано это с рядом нерешенных проблем правового регулирования административного надзора за лицами освободившимися из мест лишения свободы, которые можно охарактеризовать следующим образом:

– потребность корректировки перечня лиц, подлежащих постановке на административный надзор, совершенствование процедуры их постановки на учет, а так же создание электронного учета поднад-

¹ Там же. С. 67.

² См.: Иванцов С. В. Проблемы исполнения административного надзора: теория и практика ... С. 165–172.

зорных лиц для оперативного доступа к информации о поднадзорном лице всех подразделений правоохранительных органов;

– необходимость дальнейшего совершенствования средств и методов действенного контроля за поведением поднадзорных лиц со стороны правоприменителей, поскольку эффективность работы при осуществлении административного надзора может быть достигнута только при систематическом наблюдении, осуществляемом за поднадзорными лицами;

– совершенствование административного и уголовного законодательства, направленного на обеспечение ответственности поднадзорных лиц за нарушение запретов и ограничений, связанных с их нахождением под административным надзором.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предполагает наличие системных и согласованных действий среди различных министерств и ведомств, правовой основой которых должно быть логически завершенное законодательство¹.

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С. В. Калинина²

Для того чтобы правильно дать формулировку механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления и определить его роль и место в общественных отношениях, возникающих по поводу реализации данного права, на наш взгляд, необходимо обратиться к проведенным научным исследованиям в данной сфере.

Наибольший вклад в разработку понятия механизма правового регулирования был сделан С. С. Алексеевым. Он предложил рассматри-

¹ См.: Иванцов С. В. Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы в системе криминологической безопасности // Российский криминологический взгляд. – 2015. – № 1. – С. 346.

² Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Калинина С. В., 2017.

вать его «как взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹. В конечном итоге именно это определение заложило основу подхода к рассмотрению механизма правового регулирования как явления.

Относительно того, из каких элементов состоит механизм правового регулирования, в юридической литературе существуют различные мнения. Так, к элементам механизма правового регулирования, по мнению А. П. Шергина, должны быть отнесены «нормы права, правоотношения, акты применения норм права и способы правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет)»².

Переходя к рассмотрению роли этого механизма в вопросе защиты права граждан на обращение, следует отметить, что мы согласны с А. П. Корневым, который под механизмом административно-правового регулирования понимал систему административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества. В структуру этого механизма он включает следующие элементы: нормы административного права и его принципы, обобщенные в законах, указах Президента России и других нормативных правовых актах; акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами; акты применения норм административного права; административно-правовые отношения³.

Как отмечает Ю. И. Попугаев, «элементы механизма правового регулирования получают реальное воплощение, «приходят в движение» именно через деятельность (правотворческую, правоприменительную) соответствующих субъектов. В качестве обязательного субъекта этой деятельности выступает государство в лице его различных органов»⁴.

Одним из значимых элементов механизма административно-правового регулирования являются акты применения норм административного права. А. П. Корнев утверждал, что применение норм ад-

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30; Он же. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 9.

² Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1 (5). – С. 5.

³ Корнев А. П. Административное право России : в 3 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 44.

⁴ Попугаев Ю. И. Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы : сборник. М., 2004. С. 195.

министративного права – это индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, издаваемый уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами¹.

В области защиты права граждан на обращение акты применения норм права связаны с негативными событиями, т. е. в данном случае имеются в виду факты нарушения данного права, и цель данных актов – обеспечить привлечение виновных в совершении конкретного административного правонарушения лиц к административной ответственности. Данная группа актов применения норм права включает: акты по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на право граждан на обращение; акты, связанные с наложением административных наказаний.

Следующим элементом в механизме правового регулирования являются административно-правовые отношения, в нашем случае, в области защиты права граждан на обращение. Традиционно в науке административного права правоотношение включает в себя следующие элементы: субъекты правоотношений, объекты правоотношений, содержание правоотношений.

Субъектами административных правоотношений, возникающих по поводу защиты права на обращение, являются, во-первых, субъекты защиты данной группы прав граждан (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, должностные лица данных органов, судебные органы); во-вторых, граждане, реализующие свое право на обращение.

Объектом данных административных правоотношений является поведение, волеизъявление сторон, участвующих в правоотношениях по поводу реализации и защиты права граждан на обращение.

Содержание рассматриваемых административных правоотношений включает в себя права и обязанности сторон, т. е. компетенцию и обязанности субъектов защиты права граждан на обращение, а также права и обязанности граждан по реализации своего права на обращение либо по поводу восстановления своего нарушенного права.

Интересна позиция И. Ш. Киясханова относительно роли прав и обязанностей сторон в процессе регулирования отношений исполни-

¹ См.: Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 116.

тельной (публичной) власти и граждан. По его мнению, «должен быть создан такой баланс взаимно корреспондирующих прав и обязанностей сторон, который обеспечивал бы защищенность прав, свобод и законных интересов граждан на уровне требований правового государства»¹.

Нельзя не согласиться с мнением А. П. Шергина относительно способов административно-правового регулирования. Он считает, что они «играют специфическую роль в механизме административно-правового регулирования и не только оказывают непосредственное воздействие на поведение субъектов административного права, но и в значительной мере определяют характер и жесткость других элементов данного механизма (норм, правоотношений, актов применения права). Административное право, равно как и другие отрасли права, использует в качестве способов правового регулирования дозволение, разрешение и запрет»². Что касается защиты права граждан на обращение, то, на наш взгляд, из способов правового регулирования уместно выделить запреты, так как именно в них определяется недопущение действий, нарушающих право граждан обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Применительно к нашему исследованию, в структуре механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение можно выделить следующие взаимосвязанные элементы: правовые нормы, содержащиеся в законах и подзаконных актах, регламентирующие процедуру рассмотрения обращений граждан; контроль и надзор за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решения по обращениям граждан и его исполнением; юридическая ответственность должностных лиц за нарушение права граждан на обращение; восстановление нарушенного права граждан; возмещение причиненного ущерба.

Так, относительно первого нами выделенного элемента можно утверждать, что право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления защищено Конституцией Российской Федерации (ст. 2, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 45, ст. 33), федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации,

¹ Килясханов И. Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 9.

² Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1 (5). – С. 10.

подзаконными актами, регламентирующие процедуру рассмотрения обращений граждан.

Второй элемент предусматривает осуществление контроля за соблюдением положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Его проводит одно из руководящих должностных лиц учреждения. Эта обязанность должна быть включена в его служебный регламент. На практике данный вид контроля может быть реализован через систему отчетности должностных лиц, проводящих работу с обращениями граждан, и проверок, осуществляемых уполномоченным лицом. Внешнее наблюдение осуществляется вышестоящей организацией, органами Прокуратуры Российской Федерации или другими уполномоченными органами.

Под восстановлением нарушенного права граждан на обращение, нами имеется в виду восстановление прежнего положения, нарушенного теми или иными неправомерными действиями (бездействием) или решениями должностных лиц.

Возмещение причиненного ущерба осуществляется теми должностными лицами, которые своими неправомерными действиями (бездействием) причинили имущественный ущерб и моральный вред.

Выделив элементы механизма административно-правовой защиты права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, на наш взгляд, можно определить его понятие как совокупность административно-правовых средств, применяемых уполномоченными субъектами с целью недопущения посягательств на данное право, привлечения виновных к ответственности и восстановления нарушенного права.

Оценивая роль рассмотренного административно-правового механизма в вопросе организации и реализации защиты права граждан на обращение, можно отметить, что фактически формирование этого механизма ведет нас к реализации целей административного права, которые, по нашему убеждению, заключаются не только в надлежащей эффективной организации функционирования аппарата государственного управления, исключения коррупции, бюрократизма чиновников, но и, прежде всего, в обеспечении условий надлежащей реализации права граждан на обращение.

Главная идея при этом выражена в критерии соответствия функционирования административной системы задачам не только государства как важнейшего политико-правового института, но и задачам

общества. Одной из важнейших таковых задач, закрепленных в Конституции Российской Федерации, выступает необходимость обеспечения возможности гражданам Российской Федерации участвовать в управлении делами государства (ст. 32). А одной из форм такого участия является реализация гражданами своего права на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Неоценимой является роль этого административно-правового механизма в вопросах обеспечения законности и правопорядка, а также улучшения работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Принятые по результатам рассмотрения обращений граждан решения о восстановлении ущемленных законных интересов автора обращения или третьих лиц их нарушенного права есть, по нашему мнению, одна из основ того, что принято сегодня называть термином «правовое государство». Таким образом, механизм административно-правовой защиты выполняет охранительную, контрольную, карательную (штрафную), восстановительную и компенсационную функции.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ

О. М. Калусова¹

Любое цивилизованное государство всегда предполагало и исходило от того, что оно служит обществу, и в этом процессе служения с обществом должен быть выстроен нормальный диалог.

Предшествовавший советский период и нынешний демонстрировали, что государство бережно относилось к организации диалога с населением. Что, по сути, подтверждается нормативными правовыми актами органов исполнительной власти. Буквально памятниками права можно назвать с учетом его передовых идей и содержания Декрет ВЦИК РСФСР от 9 апреля 1919 г. и Постановление Народного комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции от 4 мая 1919 г., согласно которым было создано Центральное Бюро жалоб и заявлений, которое должно было принимать жалобы и заявления от всех граждан РСФСР (просуществовало до 1924 г.).² Деятельность местных бюро жалоб определялась декретом ВЦИК от 9 апреля 1919 г. В соответст-

¹ Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Калусова О. М., 2017.

² См.: Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. – 1920. – № 28.

вии с декретом жалобы и заявления должны были приниматься от всех без исключения граждан республики в присутственные дни. Заявители могли подавать жалобы как устно, так и письменно. Устные жалобы заносились в журнал в присутствии посетителя, зачитывались ему и им подписывались. Никакими сборами и пошлинами заявления граждан не должны были облагаться. Жалобы и заявления должны были включать точные сведения о заявителе и лице или учреждении, на действия которого приносилась жалоба, а также перечень свидетелей и доказательств, подтверждавших жалобу, если такие были. К жалобе могли быть приложены необходимые документы и копии, которые после рассмотрения возвращались заявителю. Местные бюро жалоб должны были в конце каждого месяца составлять отчет о движении жалоб по определенной форме в трех экземплярах: первый – в Наркомат госконтроля, второй – в Центральное Бюро жалоб и заявлений, третий – для публикации в местной газете. Необходимо отметить, что Советское государство с первых лет своего образования уделяло значительное внимание работе с жалобами граждан, рассматривая ее как важное средство государственного аппарата и должностных лиц.

Выдающийся мыслитель и ученый административного процесса и права М. Д. Загряцков так оценивал систему рассмотрения жалоб, сложившуюся в первые годы советской власти: «В действующем праве мы встречаем интересную попытку построить жалобу как самостоятельный юридический институт и создать для ее обслуживания специальный административный аппарат»¹.

В 1960-х гг. учеными обсуждался порядок рассмотрения жалоб на государственном уровне. По мнению ученого В. И. Ремнева, «закон о жалобах будет иметь большое значение не только с точки зрения четкой юридической регламентации института права жалобы, но и с точки зрения доведения до каждого гражданина положений этого документа. Основные начала законодательства о жалобах будут иметь громадный авторитет для всего советского народа, для деятельности государственного аппарата. Необходимость принятия общесоюзного закона о жалобах диктуется и тем обстоятельством, что граждане нередко обращаются с претензиями непосредственно в органы власти и управления Союза ССР. Права и обязанности сторон в подобных случаях должны нормативно регулироваться. Специфика рассмотрения

¹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы (развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве). М., 1924. С. 70.

жалоб, вызываемая особенностями той или иной республики, может быть отражена в законах союзных и автономных республик¹.

Жалоба как социальное явление может рассматриваться в различных аспектах. С социологической точки зрения практика подачи и рассмотрения жалоб, их тематика, типичные способы реагирования на них представляют собой материал для выводов о состоянии общественной жизни. Жалоба может рассматриваться и в контексте права и законных интересов человека на справедливость, на сопротивление, на протест, на возмущение и т. п.²

Этимологически слово «жалоба» происходит от глагола «жалеть» в значении «огорчаться, сокрушаться о чем-либо»³. Жалоба – это, прежде всего, есть акт социальной коммуникации. Не могут считаться жалобой даже самые сильные переживания и страдания человека, если они не получили никакого открытого проявления. Кроме того, жалоба всегда имеет словесную форму (невербальные средства коммуникации недостаточны для того, чтобы выразить жалобу). Наконец, жалоба носит адресный характер – не является жалобой такая речь, которая ни к кому не обращена.

В широком понимании «жалоба» представляет собой вербальное, имеющее адресата, выражение недовольства по поводу каких-либо объективных обстоятельств или действий третьего лица. Однако в юридических текстах понятие «жалоба» отличается от общеупотребительного в силу наличия ряда дополнительных смысловых характеристик. Жалоба, что важно, находится в сфере юридически значимого поведения.⁴ Она предполагает свободу воли ее субъекта⁵.

Одним из наиболее распространенных и универсальных правовых средств, которые применяются индивидуальными и коллективными субъектами для защиты своих интересов практически при любом социально-политическом строе, является административная жалоба. Это особая правовая форма, дающая возможность лицу, которое счи-

¹ См.: Ремнев В. И. О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 38.

² См.: Скиперских А. В. «Бунтующий человек» в правовом дискурсе: новая попытка оправдания // Право и политика. – 2015. – № 3. – С. 385–391.

³ См.: Черных П. Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка. М., 1999. Т. 1. С. 291.

⁴ См.: Решетов Ю. С. Юридически значимое поведение // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2015. – № 4 (83). – С. 5–10.

⁵ См.: Погодин А. В. Право, правореализация и свобода воли субъекта // Казанская наука. – 2013. – № 11. – С. 259–261.

тает свои юридически значимые интересы ущемленными, заявить об этом и добиться разбирательства в рамках справедливой процедуры.

Административная жалоба обладает рядом особенностей, которые состоят в следующем.

Во-первых, административная жалоба имеет юридически определенное содержание. В отличие от жалобы в ее обычном понимании, жалоба в сфере правовых отношений не может ограничиваться отрицательной оценкой каких-либо событий и фактов. По мнению автора, в жалобе обязательно должно содержаться конкретное требование к лицу, которому она адресована. Таким образом, жалоба должна включать в себя как информационный (сообщение о нарушении прав и свобод), так и волевой элемент (требование).

Во-вторых, административная жалоба имеет особый предмет. Прежде всего, поводом для жалобы могут служить исключительно действия или бездействия лиц, обладающих властными полномочиями.

В-третьих, при помощи административной жалобы возможно информирование органов государственной власти и местного самоуправления о проблемах, возникающих в той или иной сфере общественных отношений: «Жалоба, как и любое другое средство судебной защиты, несет в себе информационный заряд, то есть доносит до суда информацию о конфликте между конкретным гражданином и государством в лице его органов, должностных лиц, государственных служащих или организаций, находящихся на его территории. Особенность этого конфликта состоит в том, что он существует в публичной сфере и затрагивает интересы государства»¹. Таким образом, жалоба представляет собой форму «обратной связи» между населением и органами власти, «способ определения основных параметров и направлений развития общества в целом и системы управления в частности, а также установления соответствия управляющего воздействия объективным закономерностям социальных преобразований».²

В заключение необходимо отметить, что такая категория, как понятие «административная жалоба» играет важную роль в современной российской правовой системе и в силу этого нуждается в научном осмыслении.

¹ Колесов П. П. Процессуальные средства защиты права. Великий Новгород, 2004. С. 41.

² См.: Бударина В. А. Административная жалоба: муниципальное и процессуальное правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 9.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД КАК
НАПРАВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

*А. Г. Камасова¹,
Ю. В. Чуманов²*

Морально-психологическое обеспечение – сравнительно новый вид обеспечения служебной деятельности подразделений МВД России. Он пришел на смену существовавшей до середины 90-х годов XX в. системы воспитательной, психологической и социальной работы, сложившейся в советский период развития Российского государства. Изменение международной обстановки и внутривнутриполитической ситуации, реформирование системы ОВД требует принципиально нового подхода к решению проблемы человеческого фактора. Таким образом, общей целью морально-психологического обеспечения является повышение эффективности оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел в обычных, повседневных, и в экстремальных условиях на основе мобилизации психологического потенциала личности каждого сотрудника, служебных (учебных) коллективов и совершенствования организационной структуры всей системы управления подразделениями ОВД.

Морально-психологическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является важной составной частью кадрового обеспечения системы МВД России. Правовыми основами морально-психологического обеспечения являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России.

В соответствии с приказом МВД России от 11 февраля 2010 г. № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» организация морально-психологического обеспечения в органах (учреждениях) представляет собой непрерывный, целенаправленный, согла-

¹ Преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Камасова А. Г., 2017.

² Адъюнкт МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Чуманов Ю. В., 2017.

сованный процесс управленческой деятельности руководителей по осуществлению морально-психологического обеспечения.

В течение нескольких последних лет задачи нормативного правового регулирования морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности личного состава решаются в условиях существенного изменения законодательства об органах внутренних дел. В соответствии с нормами основополагающих для МВД России федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Департаментом государственной службы и кадров разработано Положение об основах организации психологической работы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 2 сентября 2013 г. № 660. В нем впервые закреплены порядок ведения служебной документации психолога, правила использования психологической информации и оформления заключения по результатам психологического обследования, впервые на органы внутренних дел на региональном уровне возложена также обязанность по организации психологической работы в подразделениях, где отсутствует должность психолога.

В Положении об основах организации психологической работы в органах внутренних дел Российской Федерации определена периодичность психологических обследований. Социально-психологические исследования в служебных коллективах и психологические обследования сотрудников необходимо проводить не реже одного раза в год. Определены категории сотрудников, нуждающихся в повышенном психолого-педагогическом внимании:

- а) имеющие по результатам профессионального психологического отбора третью категорию профессиональной пригодности;
- б) характеризующиеся низкими адаптационными способностями;
- в) имеющие низкий социометрический статус, находящиеся в неудовлетворительном морально-психологическом состоянии;
- г) склонные к аддиктивному поведению;
- д) допустившие грубые или неоднократные нарушения служебной дисциплины.

В приказе установлено, что обязанности проведения психологической работы могут быть возложены на сотрудников, замещающих иные должности (инспекторы, оперуполномоченные, консультанты и другие специалисты). Указанные сотрудники могут выполнять обязанности психолога при условии, что они имеют высшее психологическое образование по специальностям «Психология», «Психология служебной деятельности», «Клиническая психология» или послеузовское медицинское образование по специальности «Психиатрия».

Издание приказа МВД России № 660 позволило решить ряд важных задач. Прежде всего, привести Положение в соответствие с требованиями законодательства о службе в органах внутренних дел и Руководства по морально-психологическому обеспечению оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, уточнить порядок проведения психологических мероприятий с учетом решений коллегий МВД России, планов МВД России, поручений руководства ДГСК МВД России, а также кодифицировать ведомственные нормативные правовые акты, имеющие сходный предмет правового регулирования.

Система органов внутренних дел России продолжает свое реформирование и развитие, в рамках реформирования системы происходит развитие морально-психологического обеспечения как одного из видов обеспечения оперативно-служебной деятельности ОВД. Важная роль в системе морально-психологического отводится психологической службе МВД России и координационно-методическому совету по психологическому обеспечению органов внутренних дел.

Деятельность психологов требует постоянного повышения профессионального мастерства, непрерывного обучения и саморазвития. Исходя из условий и приоритетности решаемых задач вносятся изменения в систему их переподготовки и повышения квалификации. В Московском университете МВД России введены профессиональная переподготовка для выполнения нового вида деятельности по применению полиграфа, курсы повышения квалификации по работе с психодиагностическим комплексом «Мультипсихометр», использованию аппаратных методов биорезонансной диагностики и коррекции «Имедис»; в Санкт-Петербургском и Краснодарском университетах МВД России проводятся специализированные семинары по профайлингу. Освоение перспективных для использования в практической деятельности психологов системы МВД России аппаратных средств и технологий будет продолжена.

Психолог должен быть помощником руководителям, подразделениям собственной безопасности, кадровым подразделениям, он должен в ходе своей работы снизить вероятность поступления на службу в органы внутренних дел потенциальных преступников, а также, используя психологические средства и методы, выявить склонных к девиантному поведению сотрудников.

Наряду с реформированием, идет сложный многоплановый процесс формирования определенной полицейской идеологии. Следует изучать людей не путем тестирования, а в ходе всего обучения и практической деятельности. И здесь надо считать работу психологов в подразделениях очень важной.

Появляются новые требования к методам профессиональной подготовки, которые должны быть ориентированы также на достижение высокого уровня профессионального долголетия. Сотрудники исполнительского и инструкторского звена подразделений ОВД, далекие от психологической науки и практики, все более настойчиво обращают внимание на необходимость усиления психологического компонента в профессиональной подготовке. Все это свидетельствует о том, что проблема профессиональной подготовки остается одной из самых острых в обеспечении эффективности служебно-боевой деятельности и требует решения с опорой на передовой опыт и современные достижения психологической науки.

Важнейшее место в качестве отправной точки организации профессиональной подготовки занимают систематизированный сбор, статистическая обработка и психолого-педагогическая интерпретация баз данных о выполнении задач в ходе реальной служебно-боевой деятельности. Базы данных имеют достаточно глубокую ретроспективу и пополняются в актуальном времени посредством организации централизованной информационной сети в рамках специализации. Это позволяет получать достоверные сведения об основных чертах профессионально-психологического портрета отдельного специалиста и подразделения в целом.

Таким образом, делая вывод, хочется отметить, что морально-психологическое обеспечение является важной составляющей в кадровой работе с личным составом ОВД. На сегодняшний день ведется значительная нормотворческая и научно-методическая работа. Исследователи во главе с руководством МВД России отмечают, что не смотря на некоторые пробелы система морально-психологического обеспечения

вносит существенный вклад, направленный на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ СОСТАВА ПОБОЕВ И ИНЫХ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ, ПРИЧИНИВШИХ ФИЗИЧЕСКУЮ БОЛЬ ОТ СМЕЖНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

М. А. Капкова¹

Квалификация побоев требует тщательного исследования причин и обстоятельств их причинения, так как в зависимости от квалификации за побои, лицо может быть подвергнуто административному или уголовному наказанию по ст. 6.1.1 КоАП РФ, ст.ст. 116, 116.1 УК РФ.

Нередко разбирательство, начатое в связи с причинением побоев, приводит к возбуждению уголовного дела по ст. 115 УК РФ, если будет установлено причинение вреда здоровью пострадавшего.

Правильная квалификация таких действий зависит от обстоятельств инцидента, наличия родственных или близких отношений, вероятности причинения вреда здоровью.

В июле 2016 г. вступили в силу поправки в законодательство, согласно которому преступления по ряду уголовных статей, включая побои, перевели в разряд административных правонарушений. Побои, нанесенные неблизким лицам, вывели из-под действия статей УК РФ, но с оговоркой, что правонарушение должно быть совершено впервые. При этом уголовная ответственность за побои, нанесенные близким родственникам, осталась. Начались споры о том, почему побои на улице следует считать административным нарушением, а в семье – уголовным преступлением. Тогда решили из ст. 116 УК РФ исключить из числа преступлений побои в отношении близких людей.

Инициаторы изменений указывают, что для возбуждения уголовного преследования по ст. 116 УК РФ достаточно лишь заявления потерпевшего, например ребенка, соседа или даже анонимного сообщения.

Согласно п. 20 Медицинских критериев «стойкая утрата общей трудоспособности заключается в необратимой утрате функций в виде ограничения жизнедеятельности (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к самообслуживанию) и трудоспособности человека независимо от его квалификации и профессии (специ-

¹ Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Капкова М. А., 2017.

альности) (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к действию, направленному на получение социально значимого результата в виде определенного продукта, изделия или услуги)».

Еще одним составом, с которым необходимо производить отграничение состава побоев, является состав истязаний, уголовная ответственность за которые установлена ст. 117 УК РФ. Истязание представляет собой специфический способ причинения вреда.

Анализ юридической литературы показал, что наиболее распространенным является предположение авторов о том, что истязание представляет собой более опасную разновидность побоев и иных насильственных действий. Их разграничение производится по характеристике деяния в зависимости от кратковременности или длительности (систематичности) насилия. В ст. 117 УК РФ под истязанием понимается причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если такими действиями не причинен тяжкий вред здоровью, вред здоровью средней степени тяжести.

Общественно опасные последствия в рассматриваемом составе заключаются в причинении не только физических, но и психических страданий, т. е. объективная сторона преступления заключается в деянии, выраженном в форме следующих альтернативных действий: 1) систематическом нанесении побоев (не менее трех раз нанесение многократных ударов); 2) иных насильственных действий, причиняющих физические или психические страдания (длительное причинение боли щипанием, сечением, причинением множественных, в том числе небольших, повреждений тупыми или острыми предметами; воздействием термических факторов; длительное лишение пищи, питья или тепла; помещение (или оставление) потерпевшего во вредных для здоровья условиях либо другие сходные действия).

Основанием уголовной ответственности является, в частности, совершение в течение фактического года не менее трех тождественных случаев нанесения ударов, побоев потерпевшему. Классификация действий здесь идет по одной статье как за совершение единичного преступления, обладающего названными особенностями диспозиции. В уголовно-правовой литературе под физическим страданием обычно понимают претерпевание потерпевшим особо мучительной (особенной) боли.

Медицинские критерии являются медицинской характеристикой квалифицирующих признаков, которые используются для определе-

ния степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, при производстве судебно-медицинской экспертизы в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве на основании определения суда, постановления судьи, лица, производящего дознание, следователя.

Поверхностные повреждения, в том числе ссадины, кровоподтек, ушиб мягких тканей, включающий кровоподтек и гематому, поверхностная рана и другие повреждения, не влекущие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности, расцениваются как повреждения, не причинившие вред здоровью человека.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ С УЧЕТОМ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ

*С. И. Каракушев¹,
Л. С. Маланьина²*

Сложно переоценить ту меру непосильного вклада органов внутренних дел на транспорте в развитии системы обеспечения охраны общественного порядка и безопасности граждан на объектах железнодорожного и воздушного транспорта.

Вместе с тем, на сегодняшний день остается ряд нерешенных проблемных вопросов по надлежащему обеспечению правопорядка на объектах транспорта в условиях современных реалий.

Как показала мировая практика, места постоянного скопления людей, в число которых входят поезда, вокзалы, перроны и привокзальные площади, наиболее подвержены террористическим атакам в связи с тем, что на подобных объектах затруднено осуществление контроля за обстановкой.

В этой связи назрела необходимость рассмотрения вопроса об установлении на данных объектах видеосистем наружного контроля под-

¹ Начальник Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан им. Малкеджара Букенбаева, почетный работник ОВД Республики Казахстан, кандидат юридических наук. © Каракушев С. И., 2017.

² Доцент кафедры АПиАД ОВД Актюбинского юридического института МВД РК им. Малкеджара Букенбаева. © Маланьина Л. С., 2017.

ключением с их к ЦОУ ДВД областей, в случае невозможности их подключения – создание мини-ЦОУ в каждом линейном подразделении.

Причем монтаж систем видеонаблюдения не требует больших материальных затрат, связанных с прокладкой дорогостоящего оптоволоконного кабеля. В условиях железнодорожной инфраструктуры имеется возможность задействовать технические средства железнодорожного транспорта и аэропортов, что позволит значительно сэкономить бюджетные средства.

В связи с тем, что при линейных органах внутренних дел не предусмотрены помещения для содержания административно задержанных, в вечернее и ночное время суток возникают проблемы их содержания в зданиях ОВДТ, в том числе иностранных граждан, совершивших административные правонарушения, для последующего их участия в суде. По этой причине органы преследования вынуждены их отпускать под расписку по месту жительства. Указанные обстоятельства зачастую приводят к нарушению сроков направления дел в суды, так как граждане, желая избежать административной ответственности, несвоевременно прибывают в ОВД, более того, на их розыск и привод затрачивается определенное время.

Для повышения эффективности по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан изучен передовой опыт коллег из Департамента охраны порядка на транспорте МВД России. В соответствии с условиями и особенностями территории обслуживания в ОВДТ МВД РК целесообразно создать Службу участковых инспекторов полиции по сопровождению пассажирских поездов. Внедрение участковых инспекторов полиции Республики Казахстан позволило бы организовать надлежащую охрану общественного порядка по направлениям железных дорог.

Кроме того, введение участковых инспекторов полиции позволит создать условия более качественного ведения работы по профилактике преступлений и правонарушений на вверенном под охрану пассажирском поезде и прилегающих территорий объектов железнодорожного транспорта. Повысит ответственность сотрудников и внесет новую стезю к повышению взаимодействия участковых инспекторов полиции на объектах транспорта с членами поездных бригад, что в конечном итоге создаст ощутимый барьер для трафика наркотиков, людей и незаконной миграции.

При возникновении чрезвычайных ситуаций во взаимодействии с бригадами пассажирских поездов участковые инспектора полиции

будут более компетентны принимать экстренные решения, в зависимости от ситуации, до прибытия на станцию, где им будет оказана помощь, или до прибытия помощи в район возникновения чрезвычайной ситуации.

Учитывая многолетний практический опыт российских коллег по обеспечению безопасности, охраны жизни и здоровья пассажиров и работников авиационных и железнодорожных предприятий, а также для усиления мер антитеррористической защищенности транспортных объектов необходимо на крупных аэровокзальных и железнодорожных комплексах осуществлять применение единого алгоритма действий личного состава ОВДТ МВД РК по противодействию терроризму.

На первом этапе на привокзальных площадях, на наш взгляд, необходимо проводить оперативно-поисковые мероприятия по отработке граждан, прибывающих в аэропорты и железнодорожные вокзалы общественным и личным транспортом. При въезде на привокзальные площади следует выставить круглосуточные посты дорожно-патрульной полиции, которые будут осуществлять досмотр въезжающего на привокзальные площади автотранспорта, вести наблюдение за его парковкой и локальный учет с последующей проверкой по базам данных МВД Республики Казахстан. К примеру, автомобиль без специального разрешения может находиться в непосредственной близости от вокзала только несколько минут. Этого времени вполне достаточно, чтобы высадить из машины пассажиров, достать багаж или встретить прибывающих. Далее во взаимодействии с заинтересованными службами, входящими в аэровокзальный и железнодорожный комплекс пассажиров и лиц, их провожающих, проверять на предмет нахождения в розыске.

В обязательном порядке при входе во все здания вокзалов следует установить специальные рамки с металлоискателем. С применением рентгено-телевизионных установок (интроскопов) осуществлять выборочный досмотр ручной клади и багажа с целью выявления подозрительных предметов, что уже не первый год осуществляется на крупных транспортных объектах Республики Казахстан.

На следующем этапе в зданиях аэропортов и железнодорожных вокзалов следует проводить визуальное наблюдение за пассажирами и техническим персоналом с применением на практике метода личного сыска. Особое внимание необходимо уделять бесхозным вещам, подозрительным предметам, а также лицам с неадекватным поведе-

нием, повышенным уровнем тревожности. Таких граждан в дальнейшем следует подвергать более пристальному контролю, а для проверки их вещей использовать современное досмотровое оборудование.

На всех этапах проверки обязательным условием является участие в проведении совместно с представителями служб авиационной и железнодорожной безопасности досмотра не только пассажиров, но и членов экипажей и поездных бригад, обслуживающего персонала, ручной клади и багажа. Важно такие мероприятия проводить с использованием технических средств поиска. Кроме того, тщательнейшим образом необходимо производить проверку соответствия предъявляемых документов и их подлинности. При этом вплоть до подхода к воздушному судну или подвижному составу сотрудникам полиции следует осуществлять оперативное сопровождение пассажиров.

Другой немаловажной проблемой при принятии процессуальных решений по правонарушениям, связанным с незаконным промыслом, приобретением объектов животного и растительного происхождения, является отсутствие порядка и места хранения изъятых вещественных доказательств, относящихся к категории скоропортящихся продуктов, порядок их представления на рассмотрение в судебные органы. В связи с чем необходимо внести дополнения в национальные законодательные акты, где предусмотреть процедуру помещения с определением места хранения изъятых скоропортящихся вещественных доказательств растительного и животного происхождения и способы их представления в судебные органы.

Необходимо определить способы возврата, передачи для уничтожения или реализации, процесс комиссионной проверки пригодности, состав комиссии, а если процесс рассмотрения дела затянут объективными причинами, разработать методику и формы представления вещественных доказательств в судебные органы.

Особо следует отметить, что в настоящее время местами хранения избираются холодильные установки гражданских учреждений, которые не несут ответственность по обеспечению условий безопасности преданных им вещественных доказательств, где не предусмотрены критерии естественных условий, поправки на потерю веса изъятого в процессе замораживания и размораживания (к примеру, в момент временного прекращения подачи электроэнергии), при транспортировке (отток жидкости), пределы температуры в холодильнике, что в последствии может вызвать всевозможные эксцессы.

В связи с широким распространением всевозможных вирусных заболеваний, в том числе и через продукты растительного и животного происхождения, нелегально ввозимых на территорию Республики Казахстан и его области, процесс разбирательства по уголовным и административным правонарушениям необходимо сопровождать соответствующими санитарными проверками и обработками вещественных доказательств, что также необходимо обеспечить предусмотренными нормами и процессуальными действиями.

Проблемным вопросом также является отсутствие единых норм оценки ущерба при незаконной вырубке лесонасаждений, которые в разных местностях котируются по-разному, при этом в основном не составляют реальной стоимости повреждений фауны, что позволяет правонарушителям уйти от уголовной ответственности, порождая безнаказанность или заниженную мягкость наказания. В этой связи необходимо ввести единые оценочные нормы по породам, возрасту, местности произрастания и другим четким критериям оценки.

Таким образом, выявленные нами на сегодняшний день актуальные проблемы эффективной борьбы с транснациональным терроризмом, бандитизмом и другими преступлениями и административными правонарушениями требуют с учетом современных реалий совершенствования действующих национальных законодательных и ведомственных нормативных правовых актов страны и повышения практических навыков и умений в деятельности сотрудников органов внутренних дел на транспорте Республики Казахстан.

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ ВЕДОМСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

А. В. Карпекин¹

Решение проблем (устойчивое развитие и выживаемость в конкурентной технологической среде, глобализация и сохранение национальной и культурной идентичности, научно-технический прогресс и др.), с которыми сталкивается человечество, не может быть однозначным и не должно достигаться силами конкретных профессио-

¹ Профессор кафедры АПиАД ОВД Карагандинской Академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент. © Карпекин А. В., 2017.

нальных сообществ, поскольку затрагивает интересы различных групп и требует многоаспектного взаимодействия всех заинтересованных сторон.

Ведомственное образование является частью всей социальной системы, и его развитие неотделимо от развития общества. В системе ведомственного образования в целом и в каждом отдельном вузе существует масса проблем, большинство из которых может разрешаться и решается в обычном порядке.

Вопросы образования в Республике Казахстан сегодня приобретают все большую актуальность. Реформы, проводимые в системе образования, затрагивают ряд проблем, связанных с подготовкой будущих специалистов, способных отвечать всем требованиям, которые предъявляются в мировой практике. Согласно ст. 30 Конституции Республики Казахстан каждый «гражданин имеет право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении».

Важнейшей гарантией успешной реализации сотрудниками органов внутренних дел возложенных на них обязанностей является внедрение в учебный процесс системы психологической подготовки слушателей к их будущей практической деятельности. В связи с этим в сложившихся условиях значение воспитания будущих стражей порядка еще более возрастает, оно становится приоритетным, так как от правильного понимания идеалов и сути воспитательной работы в системе ведомственного образования в значительной мере зависят эффективность и качество решения поставленных перед ними задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

В программе комплексного реформирования работы с кадрами и профессионального образования МВД Казахстана отмечается острая необходимость решительного улучшения кадровой ситуации в системе МВД Казахстана. Предполагается, что такая деятельность должна быть направлена, прежде всего, на повышение профессионализма сотрудников органов внутренних дел, привлечение в свои ряды квалифицированных специалистов, имеющих высокий уровень знаний, профессиональные навыки, правовую культуру, необходимые морально-эстетические и нравственные качества. Центральное место в решении данной задачи отводится ведомственной системе профессионального образования.

Отличительным признаком ведомственного образования МВД Казахстана является его нацеленность на профессиональную подготовку, а не на общее развитие индивида. Реалии сегодняшнего дня диктуют условия формирования всесторонне развитой, гармоничной личности. При этом ориентация делается на профессию, основанную на знаниях фундаментальных наук, из которых только некоторая часть изучается в средней школе, а остальная – в вузе.

Обновление системы высшего ведомственного образования МВД Республики Казахстан на сегодняшний день должно затронуть не только профессиональные знания, навыки и умения будущих специалистов правоохранительного органа, но также их личные качества.

В связи с назревшей проблемой в последние годы Президентом страны и Правительством Республики Казахстан на государственном уровне и в общественном сознании нашего общества воспитание было признано общенациональной ценностью. Для регулирования данной проблемы был принят ряд документов, в которых обоснована приоритетная роль воспитания молодежи вообще, а также слушателей вузов МВД в частности как будущих сотрудников органов внутренних дел нашего государства.

Воспитательная работа в любом образовательном учреждении осуществляется на основе программы, которая позволяет определить цели и задачи воспитательной работы, дает возможность ее систематизировать. Однако следует отметить, что применение программы невозможно без систематического учета результатов воспитания, изучения эффективности воспитательного процесса. Кроме того, процесс воспитания будущих сотрудников органов внутренних дел имеет свои специфические особенности, правовая регламентация которых содержится в приказах и инструкциях МВД Казахстана.

Как показывает практика, систематический учет результатов воспитания слушателей дает возможность педагогу видеть плоды своих усилий, обнаруживать недочеты и устранять их. Важность систематического учета результатов воспитания, вопросов организации и осуществления воспитательного процесса своих воспитанников отмечается в трудах Ю. К. Бабанского, О. С. Богдановой, Д. М. Гришина, И. А. Каирова, Н. А. Минжанова и др.

На сегодняшний день в психолого-педагогических исследованиях по данной проблеме существуют разные подходы к изучению результатов воспитательной работы в вузах ведомственного образования, при этом во главу угла ставят такие критерии, как количество прове-

денных мероприятий, охват обучающихся слушателей, степень сформированности общественно значимых качеств.

Ряд ученых Казахстана считают, что единственный показатель, по которому можно судить о воспитанности личности сотрудника органов внутренних дел – это направленность личности слушателя. При этом положительная сторона направленности свидетельствует о высокой воспитанности, а отрицательная – о низкой.

В научной литературе обычно выделяют основные последовательные этапы формирования социальной активности личности: неуправляемая личность, ведомая творческая личность, самоуправляемая личность, управляющая личность, личность, ведущая коллектив.

В педагогической литературе стран ближнего зарубежья есть и другие подходы к решению проблемы изучения эффективности воспитания. Так, Б. П. Битинасом разработана методика измерения свойств и качеств личности с применением способа шкалирования.

На наш взгляд, предпочтительным является подход Н. И. Монахова к изучению эффективности воспитания слушателей. Суть разработанной им системы состоит в регулярном выявлении, оценке и фиксации уровня воспитанности учащихся на основе трехбалльной шкалы по важнейшим качествам личности. Такой же точки зрения придерживается и профессор Н. А. Минжанов, долгое время занимавшийся проблемами воспитательного процесса в вузах МВД Казахстана.

И как показывает практика, эффективность воспитательной работы в ведомственных вузах можно оценивать по уровню воспитанности слушателей. Под воспитанностью мы понимаем уровень развития личности, проявляющийся в согласованности между знаниями, убеждениями, поведением и характеризующийся степенью сформированности общественно значимых качеств. Таким образом, воспитанность – комплексное свойство личности, которое отражает систему отношений человека к обществу, коллективу, труду.

Изучение эффективности воспитания слушателей осуществляется путем систематического сравнения достигнутых ими результатов с исходным уровнем или предыдущими результатами. Кроме того, необходимо отметить, что качества, характеризующие воспитанность человека и гражданина, связаны между собой и взаимно влияют друг на друга. Но каждое качество обладает своими специфическими особенностями, на что серьезным образом оказывает влияние будущая профессия учащегося. Воспитанность каждого человека, а тем более

сотрудника органов внутренних дел, проявляется в повседневном поведении, поступках, высказываниях, отношении к окружающему. Таким образом, воспитанность представляет выражение результатов воспитательного процесса и позволяет судить об эффективности воспитания. Поэтому критерии оценки воспитанности слушателей могут служить критериями эффективности воспитательного процесса в системе ведомственного образования МВД Казахстана.

Представление о показателях воспитанности имеет самое большое значение не только для педагогов, но и для самих слушателей. Анализ нормативных правовых актов, в том числе и ведомственных приказов и инструкций, касающихся вопросов воспитания, позволил нам выделить следующие общественно значимые показатели воспитанности слушателей: патриотизм, гуманность, гражданственность, трудолюбие, активность, эстетическое, умственное и физическое развитие.

Для того чтобы соотнести эти показатели с практикой необходимо систематически проводить анкетирование среди слушателей профессорско-преподавательским составом учебных заведений, где выявление степени воспитанности предполагает использование различных методов. Мы начинаем с наиболее доступных и простых методов: изучение документации (личных дел, характеристик, отзывов соседей, проверок различного характера); результатов наблюдения; бесед; анкетирования.

Для дальнейшего анализа и корректировки воспитательной работы в учебных заведениях системы МВД необходима количественная оценка воспитанности слушателей. В связи с этим воспользуемся понятием «уровень воспитанности». Под уровнем воспитанности мы понимаем степень сформированности у молодого человека тех или иных качеств личности, являющихся показателями воспитанности. На наш взгляд, есть необходимость выделить три уровня воспитанности – низкий, средний и высокий. Высокий уровень развития какого-либо качества личности характеризуется проявлением всех признаков, свойственных этому показателю. Средний – если имеется половина и больше признаков соответствующего критерия. Низкий – в случае, когда имеется менее половины признаков или их отсутствие.

Таким образом, использование критериев оценки воспитанности слушателей помогает сотрудникам отдела воспитательной работы, кадрового аппарата, курсового звена, кураторам групп, профессорско-преподавательскому составу, институту младших командиров из числа слушателей образовательного учреждения системы МВД Ка-

захстана оценить эффективность своей работы, а слушателям – выработать ценностные ориентиры и активизировать работу по вопросам собственного самовоспитания для дальнейшего выполнения возложенных на органы внутренних дел задачи.

КОНКУРЕНЦИЯ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО И БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ВОЗЛОЖЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА КРЕДИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Д. В. Карпухин¹

Заметной тенденцией развития административного законодательства в последнее десятилетие является возросшее количество нормативных правовых актов, регламентирующих институт административного принуждения в различных сегментах общественных отношений, включая банковскую сферу. Указанное обстоятельство проанализировано в коллективной монографии «Управление экономикой и финансами: организационно-правовое исследование», в которой отмечено, что одной из тенденций формирования института административного принуждения в банковской сфере является доминирование в принудительных мерах, применяемых в процессе банковского надзора штрафных санкций, «которые носят дуалистический характер. С одной стороны, «административный штраф налагается как мера наказания за совершенные административные правонарушения, с другой – штраф в формально-юридическом ракурсе закреплён как мера пресечения и восстановления, которая налагается Банком России за нарушение кредитными организациями пруденциальных норм деятельности»².

Так, ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) содержит обширный перечень мер административного принуждения, которые Банк России может наложить на банки за выявленные нарушения.

¹ Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент. © Карпухин Д. В., 2017.

² Карпухин Д. В. Административное принуждение в банковской сфере: тенденции развития // Управление экономикой и финансами: организационно-правовое исследование / под ред. М. А. Эскиндарова, М. А. Лапиной. М. : Ру-сайтс, 2016. С. 339–349.

Например, п. 1 ст. 74 Закона о Банке России предусматривает право Банка России в случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации, непроведения обязательного аудита, нераскрытия информации о своей деятельности и аудиторского заключения требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала.

Кроме того, в соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 74 в случае неисполнения в установленный Банком России срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1 % размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 % минимального размера уставного капитала.

Порядок применения мер, предусмотренных ст. 74 Закона о Банке России, установлен предписаниями Закона о Банке России и Инструкцией Банка России от 31 марта 1997 г. № 59, утвержденной приказом Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» (далее – Инструкция Банка России).

Действующий Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – Кодекс) также содержит нормы, предусматривающие административные наказания за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности (ст. 15.26 Кодекса), а именно:

- осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности влечет наложение административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей (ч. 1 ст. 15.26 Кодекса);

- нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей (ч. 2 ст. 15.26 Кодекса);

- действия, предусмотренные ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ, если они создают реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков), влекут

наложение административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей (ч. 3 ст. 15.26 Кодекса).

Проблема соотношения норм административного и банковского права была отмечена в коллективной монографии «Административная юрисдикция в финансовой сфере». Авторы отмечают, что «в настоящее время за допущенные кредитными организациями нарушения законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности Банк России вправе применять к кредитным организациям штрафы как на основании ст. 74 Закона о Банке России, так и на основании ст. 15.26 КоАП РФ. Таким образом, в законодательстве Российской Федерации выявляется конкуренция норм банковского права и административного права в части регулирования полномочий Банка России при применении к кредитным организациям мер, носящих административный характер»¹.

В контексте изложенного представляет интерес обращение к практике рассмотрения арбитражных дел на предмет выявления путей разрешения конкуренции норм административного и банковского законодательства, возлагающих юридическую ответственность.

В 2010–2011 гг. в арбитражных инстанциях Уральского округа, рассматривалось дело № А60-15392/2010-С6. Из обстоятельств дела следовало, что в ходе рассмотрения Центральным банком России в лице Главного управления Банка России по Свердловской области представленной ООО «Плато-банк» информации о руководителях был выявлен факт неуведомления территориального учреждения Банка России, осуществляющего надзор за деятельностью кредитной организации, в письменной форме об освобождении от должности заместителя главного бухгалтера не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия такого решения, с указанием оснований освобождения, номера и даты соответствующего решения уполномоченного органа управления кредитной организации, что явилось нарушением одного из обязательных требований, установленных Банком России. На кредитную организацию был наложен штраф в размере 175 тыс. руб.

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что в случае применения к кредитной организации мер воздействия на основании положений Закона о Банке России процедура привлечения к ответственности, предусмотренная нормами Кодекса Россий-

¹ Байтеряков Р. Э., Карпухин Д. В., Комиссарова М. В. и др. Административная юрисдикция в финансовой сфере : монография / под ред. М. А. Лапиной. М. : Палеотип, 2015. 271 с.

ской Федерации об административных правонарушениях, не применяется. В данном случае следует руководствоваться нормами Закона о Банке России, а также положениями Инструкции Банка России.

Однако кассационная инстанция – ФАС Уральского округа в постановлении № Ф09-10757/10-С1 отметила, что при рассмотрении спора суды первой и апелляционной инстанций не учли, что вменяемое обществу нарушение обязательных требований, установленных Банком России, формально подпадает как под действие ст. 74 Закона о Банке России, так и ч. 2 ст. 15.26 Кодекса.

По своей правовой природе налагаемое взыскание как по Закону о Банке России, так и по Кодексу носит административный характер.

Между тем в ст. 3.5 Кодекса установлено, что максимальный размер административного штрафа не может превышать пределов, установленных в этой норме.

В ч. 2 ст. 15.26 Кодекса за нарушение кредитной организацией установленных Банком России обязательных требований установлена ответственность в виде штрафа в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей, что существенно меньше штрафа, взыскиваемого управлением на основании ст. 74 Закона о Банке России.

В соответствии с п. 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» нормы, содержащиеся в федеральных законах и устанавливающие ответственность в сфере публичных правоотношений, не отмененные Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ (ред. от 17.04.2017) «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Вводный закон), подлежат применению после 30 июня 2002 г. в части, не противоречащей Кодексу в соответствии с Вводным законом.

С учетом изложенного кассационная инстанция сочла наложение на общество штрафа в сумме 175 тыс. руб. неправомерным.

При этом, как отметила кассационная инстанция, необходимо учитывать, что административный характер данного вида ответственности, обуславливает необходимость применения норм КоАП РФ, устанавливающих порядок применения административного взыскания, который являются обязательными для органов и должностных лиц, применяющих взыскание. Несоблюдение этого порядка свидетельствует о том, что взыскание применено незаконно, независимо от того, совер-

шило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, правонарушение.

В соответствии со ст. 1.6 Кодекса лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. Следовательно, необходимым условием рассмотрения дела об административном правонарушении является соблюдение норм Кодекса о порядке осуществления производства по делам об административном правонарушении.

Кроме того, в постановлении ФАС Уральского округа было отмечено, что в соответствии с п. 3 ст. 26.1 Кодекса при рассмотрении дела об административном правонарушении выяснению подлежит виновность лица в его совершении, так как согласно ст. 1.5 Кодекса лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Обязанность доказывания вины возложена на административный орган. При вынесении оспариваемого предписания вопрос о наличии вины ООО «Плато-банк» в совершении вменяемого ему правонарушения управлением не исследовался.

Суд кассационной инстанции пришел к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявленных обществом требований о признании недействительным оспариваемого предписания управления и наложении на общество штрафа в сумме 175 тыс. руб. и постановил отменить все решения арбитражных инстанций по делу.

Конкуренция норм административного банковского законодательства, которая была констатирована в коллективной монографии «Административная юрисдикция в финансовой сфере» на правоприменительном уровне была разрешена в пользу норм административного права. Кассационная арбитражная инстанция признала приоритет применения нормы Кодекса (ч. 2 ст. 15.26) над нормой Закона о Банке России (п. 1 ст. 74). Это привело к изменению размера штрафа, налагаемого на банк.

Кроме того, следует отметить не только конкуренцию материальных норм административного и банковского права, но и конкуренцию процессуальных норм, зафиксированных в Кодексе и подзаконном нормативном акте – Инструкции Банка России. В постановлении ФАС Уральского округа четко обозначил приоритет применения процессуальных норм Кодекса над процессуальными нормами Инструкции и указал, что признание административного характера противоправного деяния влечет обязательность применения норм КоАП

РФ, устанавливающих порядок применения административного взыскания. Несоблюдение этого порядка влечет признание взыскания незаконным, независимо от того, совершило или нет лицо, привлекаемое к ответственности, правонарушение. Следует также учитывать, что при рассмотрении дела в порядке, предусмотренном Кодексом, следует доказывать вину юридического лица в совершении инкриминируемого проступка. Применительно к нарушениям, связанным с порядком оформления и предоставления банковской отчетности, ставших следствием допущенных технических ошибок, процедура доказывания представляется сложной и проблематичной.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ЖАЛОБАХ ГРАЖДАН

Д. Т. Кенжетев¹

В данной публикации мы хотели бы кратко остановить внимание заинтересованного читателя на рассмотрении вопроса об ответственности должностных лиц органов внутренних дел (полиции) Казахстана в случае нарушений порядка рассмотрения, разрешения и исполнения жалоб граждан.

Для эффективного решения проблемы совершенствования правового регулирования оснований и порядка применения мер юридической ответственности за нарушение законодательства о жалобах, необходимо, по нашему мнению, выяснить и решить два основных вопроса. Первый вопрос – в каких нормативных правовых актах должна быть предусмотрена ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за нарушение порядка приема, регистрации, рассмотрения, разрешения жалоб и исполнения, принятых по ним решений. Второй вопрос – сформулировать конкретные составы правонарушений, связанных с некачественной или неэффективной работой с жалобами граждан, совершение которых может привести к наступлению того или иного вида правовой ответственности, а именно: уголовной, гражданско-правовой, административно-право-

¹ Начальник Карагандинской академии МВД Казахстана им. Баримбека Бейсенова, кандидат юридических наук, заслуженный сотрудник МВД Казахстана.
© Кенжетев Д. Т., 2017.

вой или дисциплинарной.

Нет сомнения в том, что одним из средств борьбы с бюрократизмом, местничеством, нарушением порядка рассмотрения жалоб граждан, преследованием за критику и другими негативными явлениями является применение жестких мер наказания в отношении лиц, их допускающих.

Нарушения установленного порядка рассмотрения жалоб граждан, на наш взгляд, могут быть выражены в следующих действиях: несвоевременная и неполная регистрации поступающих жалоб; направление их для рассмотрения и разрешения тем должностным лицам, действия которых обжалуются; некачественное осуществление проверки по жалобе, выраженное в неполном и неточном выяснении всех обстоятельств по конкретному делу; ущемление процессуальных прав сторон правового спора (например, автор жалобы имеет право представлять доказательства, пользоваться услугами переводчика, адвоката, присутствовать при принятии решения и др.); вынесение заведомо необоснованного решения; оставление авторов жалоб в неведении о принятых решениях либо несвоевременное уведомление о них сторон правового спора; несвоевременное рассмотрение жалобы; неисполнение по жалобе принятого решения либо ненадлежащее выполнение функций контроля за их исполнением.

Так называемые «бюрократы и волокитчики» обычно прямо не отказывают в принятии и разрешении проблем и насущных вопросов, с которыми обращаются к ним граждане. Однако ими подчас создаются такие условия, предъявляются такие требования к авторам жалоб, которые затягивают на долгое время решение поступивших жалоб, более того, значительное количество из них в итоге вообще остаются неразрешенными.

В результате такой деятельности не обеспечивается восстановление нарушенных прав граждан, а у авторов жалоб теряется уверенность, что их права и законные интересы надежно ограждены государством от различного рода посягательств. В конечном счете наносится существенный урон нормальному развитию управленческих и иных общественных отношений. Нередко имеют место случаи, когда действия сотрудников направлены на преследование граждан, подавших жалобу. Во-первых, в результате этих действий ущемляются права и законные интересы граждан, а подчас вокруг них складывается нездоровая атмосфера. Во-вторых, преследование за критику направлено на подавление политической активности граждан, лиша-

ет органы государственного управления важным источником информации, используемого при принятии правильных и эффективных управленческих решений. В-третьих, это приводит к возрастанию количества другого рода жалоб.

Другим видом юридической ответственности, к которой может быть подвергнуто должностное лицо органов внутренних дел (полиции), является имущественная или гражданско-правовая ответственность. В данном случае имущественная ответственность за вред, причиненный действиями должностных лиц органов внутренних дел вследствие неправильного рассмотрения и разрешение жалоб граждан, наступает всегда независимо от того, привлекается конкретное лицо к другому виду ответственности или нет. Восстановление прежнего имущественного положения является неременным условием полного и всестороннего обеспечения прав граждан. Для наступления указанной ответственности необходимо, чтобы имело место причинение имущественного вреда потерпевшему, противоправность поведения должностного лица, а также причинная связь между противоправным поведением и вредным результатом.

На наш взгляд, было бы справедливо говорить не о праве государственных органов предъявлять регрессивные иски к виновным, а об их обязанности. Неотвратимость имущественной ответственности за вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц, способствовала бы выработыванию у последних ответственного подхода к исполнению своих обязанностей, в том числе обязанности своевременно и правильно рассматривать жалобы граждан. Возложение обязанности возмещать вред, причиненный неправильными служебными действиями должностных лиц, на соответствующие органы государственного управления направлено на реальное и оперативное восстановление нарушенных имущественных прав граждан. Но возмещение ущерба, кроме восстановления нарушенных имущественных прав граждан, выполняет воспитательную функцию в отношении виновного должностного лица. И если не обеспечить возмещение имущественного ущерба за счет виновного должностного лица, то воспитательное и профилактическое воздействие данной меры будет сведено к минимуму или будет вообще отсутствовать.

Анализируя содержание изложенного, можно сделать вывод о том, что за нарушение законодательства о жалобах должностные лица органов внутренних дел не могут быть привлечены к административной ответственности, но за неисполнение или ненадлежащее ис-

полнение их решений другими органами целесообразно установить в некоторых случаях административную ответственность.

За нарушение порядка рассмотрения жалоб граждан, бюрократизм, волокиту, преследование граждан в связи с подачей жалоб или за содержащуюся в них критику, если эти нарушения не охватываются объективной стороной уголовно наказуемого деяния, виновные должностные лица органов внутренних дел привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Безусловно, нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан является нарушением служебной дисциплины. Такой вывод вытекает из содержания Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Казахстан. В нем дисциплина лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел определяется как строгое и точное соблюдение порядка и правил, установленных законодательством Республики Казахстан, Дисциплинарным уставом, а также приказами и инструкциями Министра внутренних дел страны.

Как показывает практика, объективной стороной наказуемого в дисциплинарном порядке нарушения законодательства о предложениях, заявлениях и жалобах граждан является всякое нарушение этого порядка, не причинившее существенного вреда. Если причинен существенный вред, встает вопрос о привлечении к уголовной ответственности.

В подобного рода случаях к наказуемым в дисциплинарном порядке нарушениям можно отнести: отказ в принятии жалобы; неправильную регистрацию; направление на рассмотрение тех должностных лиц, действия которых обжалуются; принятие необоснованного решения; непостановка в известность гражданина о принятом по его жалобе решении; невыполнение контрольных функций по исполнению принятого решения или его неисполнение, когда исполнение решения относится к его компетенции и некоторые др. Следует отметить, что указанные нарушения могут быть совершены сотрудником ОВД как умышленно, так и по неосторожности.

Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Республики Казахстан в настоящее время предусмотрены следующие меры дисциплинарного взыскания, налагаемые на лиц среднего и старшего начальствующего состава: замечание, выговор, строгий выговор, понижение в звании на одну ступень, понижение в должности. В пределах указанных мер существует возможность осуществления принципа индивидуализации дисциплинарного наказания в зависимости

от характера нарушения и личности сотрудника-нарушителя. Необходимо подчеркнуть, что применение мер дисциплинарного воздействия за нарушение порядка рассмотрения обращения граждан являлось бы одним из эффективных рычагов обеспечения правильного и своевременного их разрешения.

Изучение материалов дел по жалобам, проведенное в Департаменте внутренних дел Карагандинской области Республики Казахстан, показало, что за нарушение порядка рассмотрения жалоб меры дисциплинарного воздействия применяются, к сожалению, достаточно редко. Так, меры дисциплинарного воздействия применялись в основном по тем делам о жалобах, проверку по которым осуществлял кадровый аппарат ОВД (86 % всех изученных дел). По делам о жалобах, рассмотренных отраслевыми службами (административной полицией, дорожной полицией, миграционной полицией и другими службами), меры дисциплинарного воздействия к нерадивым сотрудникам ОВД почти не применялись.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства о жалобах граждан должностными лицами органов внутренних дел является неполное выяснение обстоятельств по поступившей жалобе. Допускается также и такое нарушение, как оставление авторов жалоб в неведении либо несвоевременное и некачественное уведомление о принятом решении. Должностными лицами органов внутренних дел допускается рассмотрение жалоб свыше установленного срока. Кроме того, имело место неисполнение или ненадлежащее исполнение принимаемых решений по жалобам, а также слабое осуществление контроля за деятельностью других госорганов, осуществляющих исполнение принятых по жалобам решений.

Вместе с тем, при выявлении нарушений законодательства о жалобах особое внимание должно быть уделено определению качества рассмотрения повторных жалоб. Повторные жалобы обладают огромными информационными свойствами. В них содержатся сведения не только о неправомерной деятельности сотрудников органов внутренних дел, послужившей основанием первичной жалобы, но и о неправомерных действиях лица, которое занималось рассмотрением первичной жалобы. В них указывается о неправильном решении существа вопроса, затягивании сроков его рассмотрения, ненадлежащем исполнении принятого по первичной жалобе решения, фактах бюрократизма и волокиты со стороны лица, рассматривающего первичную жалобу, и ряде других ценных сведений, которые необходимы для обеспечения законности в деятельности органов внут-

ренных дел (полиции), восстановления нарушенных прав граждан и правильного решения вопроса об ответственности виновных должностных лиц.

Как свидетельствуют результаты исследования дисциплинарной практики ОВД, в основном за нарушение законодательства о жалобах граждан к сотрудникам полиции применяются менее жесткие меры дисциплинарного воздействия, такие как замечание, выговор или строгий выговор. Эти меры воздействия применяются как за допущенные при рассмотрении конкретной жалобы нарушения, так и за общее неудовлетворительное состояние работы с жалобами граждан.

На наш взгляд, состояние работы с жалобами граждан должно рассматриваться как один из важных критериев оценки работы конкретного органа и конкретного должностного лица. Оно должно учитываться при проведении очередной аттестации сотрудников. Сотрудники органов внутренних дел положительно могут быть аттестованы только в том случае, если их работа по рассмотрению и разрешению жалоб граждан признана удовлетворительной.

В связи с тем, что рассмотрение вопроса о дисциплинарной ответственности должностных лиц органов внутренних дел заслуживает особого внимания, полагаем необходимым остановиться на выяснении сущности такой меры дисциплинарного воздействия, которая применяется на практике, но законодательно не признана мерой дисциплинарного взыскания. В данном случае имеется в виду такая мера, как «задержка в присвоении очередного специального звания». Напомним, что Дисциплинарный устав органов внутренних дел страны задержку в присвоении очередного специального звания не рассматривает как меру дисциплинарного взыскания. В тоже время на практике довольно широко распространено применение указанной меры воздействия. Причем обычно эта мера применяется в отношении тех сотрудников, к которым ранее уже были применены иные меры дисциплинарного взыскания. Отсюда следует, что наложение иных мер дисциплинарного взыскания рассматривается в дальнейшем как одно из оснований для задержки присвоения сотруднику очередного специального звания.

Таким образом, получается, что за один и тот же дисциплинарный проступок сотрудник полиции фактически дважды подвергается мерам дисциплинарного воздействия, одним из которых является задержка в присвоении очередного специального звания. На наш взгляд, данный пробел должен быть устранен путем внесения в Дисциплинар-

ный устав органов внутренних дел соответствующих изменений. В Уставе задержка в присвоении очередного специального звания, во-первых, должна быть отнесена к числу мер дисциплинарного взыскания, во-вторых, в нем должны быть предусмотрены основания и порядок его наложения. Аналогичные изменения должны быть внесены в Инструкцию о порядке прохождения службы в органах внутренних дел. В качестве одного из оснований применения задержки в присвоении очередного специального звания должно быть названо неудовлетворительное осуществление работы с жалобами граждан. В Инструкции о порядке рассмотрения жалоб граждан в органах внутренних дел необходимо предусмотреть основание и порядок применения мер дисциплинарного или иного воздействия за нарушение законодательства о жалобах, т. е. укрепить правовую основу применения различных мер взыскания. Одновременно для успешной реализации мер ответственности за нарушение законодательства о жалобах следует дополнить специальной статьей Уголовный кодекс республики. В ней целесообразно предусмотреть уголовную ответственность за нарушение порядка рассмотрения жалоб и обращений граждан.

Применение правовых мер ответственности за нарушение законодательства о жалобах граждан является одним из действенных средств обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению жалоб и обращений граждан. Другими средствами выступают меры поощрения, которые закреплены в Дисциплинарном уставе органов внутренних дел. Таким образом, эффективность и действенность работы с жалобами и обращениями граждан будет обеспечена правильным сочетанием применения как мер государственного принуждения, так и соответствующих поощрительных мер.

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СВЕТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Ю. В. Кивич¹

Среди типичных нарушений, допускаемых сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, чаще всего встречаются следующие: несоблюдение предусмотренных законом сроков давности привлечения к ответственности; составление протоколов и постановлений об административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений и без требуемого разъяснения прав и обязанностей всем участникам производства по делу; неполное выявление всех предусмотренных законом обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении; нарушение установленного законом порядка административного расследования; применение штрафов за конкретные виды правонарушений, предусмотренных законом, ниже или выше установленных размеров и др.²

Полиция обладает рядом полномочий в области обеспечения правопорядка и безопасности, что обусловлено основными направлениями деятельности данного органа, определенными в ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, среди которых важную роль играют административно-юрисдикционные полномочия. Значимость названных правомочий во многом предопределена реформированием законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях и внесением на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект).

Анализ ч. 1 ст. 43.12 Проекта позволяет сделать вывод о том, что органам внутренних дел подведомственны административные право-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Кивич Ю. В., 2017.

² Низаметдинов А. М., Потапенкова И. В. Проблемные аспекты в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 2. – С. 176–179.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

нарушения, предусмотренные 12 главами Особенной части Проекта. В настоящее время сотрудники ОВД вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных в гл. 6, 8, 10–14, 18–20 КоАП РФ, т. е. 10 главами Особенной части КоАП РФ, что в первом приближении дает возможность констатировать расширение административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел. Вместе с тем, детальный анализ позволяет заключить, что такое положение объясняется увеличением числа глав Особенной части Проекта по сравнению с действующим КоАП РФ. При этом можно сделать вывод о том, что реальное число категорий дел об административных правонарушениях подведомственных ОВД сокращено.

В Проекте правами по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделены должностные лица ОВД по аналогии с КоАП РФ. Такое решение вполне закономерно, так как существующее положение является наиболее оптимальным. При этом должностные лица органов внутренних дел вправе назначать административные наказания исключительно двух видов – предупреждение и административный штраф. Очевидно, что эффективное воздействие на развитие противоправной ситуации, особенно предупреждение административных правонарушений, что является основной целью применения административных наказаний, существенно затруднено.

Полагаем, что должностных лиц органов внутренних дел целесообразно наделить полномочиями по применению ряда видов административных наказаний. В частности, в арсенал органов внутренних дел (полиции) целесообразно включить такие виды административных наказаний, как лишение специального права и обязательные работы. Данный вывод обуславливается не только учетом правоохранительного потенциала названных административных наказаний, но и тем, что органы внутренних дел наделяются полномочиями по их исполнению. В этой связи они при расширении полномочий по применению дополнительных видов административных наказаний смогут обеспечить эффективность их исполнения.

Обращает на себя внимание сохранение негативной тенденции сокращения административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел в экономической сфере. Органами внутренних дел на

протяжении длительного времени накоплен существенный опыт противодействия административным правонарушениям в данной сфере¹.

В настоящее время органы исполнительной власти не в полной мере справляются с этой важной правоохранительной задачей. Органы Роспотребнадзора России и другие юрисдикционные органы в ряде ситуаций не могут оказать должного противодействия экономическим правонарушениям. При этом следует учитывать, что должностные лица органов внутренних дел содействуют ряду субъектов, в производстве которых находятся дела об административных правонарушениях, в частности осуществляют применение таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление, административное задержание, досмотр (его различных видов), изъятие вещей и документов, а также других полномочий.

Значимость законодательства об административных правонарушениях такова, что принято решение об отложении рассмотрения Проекта. Такое решение является вполне закономерным, так как имеют место недостатки как в Общей, Особенной, так и процессуальной частях Проекта. В этой связи можно высказать надежду, что в ходе его доработки будут учтены выявленные дефекты, в том числе и по расширению административно-юрисдикционных полномочий органов внутренних дел. Очевидно, что необходимо принять во внимание отечественные правовые традиции, накопленный опыт, перспективы развития охраняемых общественных отношений и в этой связи выстроить механизм правоохраны.

Следует предупредить опасность в виде принятия тенденциозных решений по ограничению правоохранительного потенциала органов внутренних дел. Они объективно должны быть расширены, но при совершенствовании средств контроля (надзора), в том числе и использовании потенциала общественного контроля².

¹ Кивич Ю. В. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы : материалы всероссийской научно-практической конференции МосУ МВД России. М., 2006. С. 456–462.

² Макарейко Н. В. Административно-юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в свете проекта кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 3 (35). – С. 244–245.

Осуществление реформирования законодательства об административных правонарушениях является неизбежным, при этом преобразования будут носить глубинный характер.

ОПЫТ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Н. Г. Киселёва¹

Вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции в Азербайджанской Республике регулируются Миграционным Кодексом Азербайджанской Республики от 2 июля 2013 г. (далее – МК Азербайджанской Республики). Следует отметить, что в нашей стране в настоящее время проводится работа по подготовке Миграционного кодекса Российской Федерации.

МК Азербайджанской Республики определяет нормы осуществления государственной политики в сфере миграции, регулирования миграционных процессов и возникающих в этой сфере отношений, а также правового положения иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике². Согласно ст. 51 МК Азербайджанской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства (далее – ЛБГ), желающие временно проживать и заниматься трудовой деятельностью на территории Азербайджанской Республики, наряду с разрешением на временное проживание, должны иметь разрешение на работу. Этот документ оформляется трудоспособным иностранным гражданам и лицам без гражданства, достигшим 18 лет, Государственной миграционной службой Азербайджанской Республики (далее – ГМС Азербайджанской Республики) после соответствующего обращения юридических лиц, физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без создания юридического лица, филиалов и представительств зарубежных юридических лиц.

Основным условием для занятия иностранцами и лицами без гражданства оплачиваемой трудовой деятельностью в Азербайджанской Республике является наличие вакантных рабочих мест, на которые не претендуют граждане своей страны, обладающие профессиональной

¹ Ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук. © Киселёва Н. Г., 2017.

² См.: Шурухнова Д. Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии). М., 2006.

подготовкой или специальностью, отвечающие заявленным требованиям, и отсутствие у органов службы занятости возможностей обеспечить потребности работодателей в рабочей силе из числа местных трудовых ресурсов.

Работодатели обязаны обеспечить привлекаемых иностранных граждан и лиц без гражданства работой только на конкретных рабочих местах и заключать с ними трудовое соглашение на период действия разрешения на работу. Разрешение на работу предоставляется на один год, а если заключение трудового соглашения предусмотрено на срок меньше одного года, то на данный период. Поступившие обращения рассматриваются в течение 20 рабочих дней. Срок разрешения на работу может быть продлен при условии, что он не превысит один год. Для продления срока работодатель должен не менее чем за 30 дней до окончания срока разрешения на работу обратиться с заявлением в ГМС Азербайджанской Республики. При досрочном расторжении трудового договора и отсутствии других оснований для пребывания на территории страны трудовой мигрант должен покинуть территорию страны в течение 10 рабочих дней.

Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Азербайджанской Республике регулируется квотой трудовой миграции, определяемой Министерством труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики.

В рамках осуществления контроля ГМС Азербайджанской Республики в данном вопросе наделено следующими полномочиями:

- проверять соблюдение нормативных правовых актов и требований МК Азербайджанской Республики, регулирующих использование иностранных граждан и ЛБГ в качестве рабочей силы;
- получать от работодателя, а также от иностранного гражданина и ЛБГ информацию или справку по вопросам, возникающим в ходе проверки;
- в случаях если имеются основания для аннулирования разрешения на работу, аннулировать разрешение;
- в установленном законом порядке привлекать к ответственности иностранных граждан и ЛБГ, привлеченных к работе без разрешения на работу, а также работодателей, привлечших данных лиц к работе.

Работодатели обязаны создать нормальные условия, необходимые для проведения проверки, и предъявить запрашиваемые документы. К проверкам, проводимым ГМС Азербайджанской Республики в порядке контроля, могут быть привлечены представители других государственных органов.

При выявлении нарушений составляется протокол (если правонарушение не выявлено – акт), который подписывается полномочными представителями ГМС Азербайджанской Республики и работодателем.

В случае отказа от подписания протокола (акта) в документе делается отметка. К протоколу (акту) прилагается объяснение работодателя. Один экземпляр протокола (акта) передается работодателю.

Вместе с тем, с 1 ноября 2015 г. в Азербайджанской Республике был введен и реализован двухгодичный мораторий на проведение проверок субъектов предпринимательской деятельности, в том числе ограничено число проверочных мероприятий в сфере трудовой миграции.

Помимо этого, в соответствии с указом президента Азербайджанской Республики от 4 марта 2009 г. «О применении принципа «одного окна» в управлении миграционными процессами» в Азербайджанской Республике предпринимаются меры по оперативному регулированию миграционных процессов и внедрению более гибких и действенных механизмов их контроля. Так, оформление многих миграционных документов осуществляется в центрах Службы ASAN (аналог МФЦ). Кроме того, ГМС Азербайджанской Республики благодаря доступу к Единой государственной информационной системе в сфере миграции имеет возможность контролировать в режиме онлайн въезд и выезд иностранных граждан и ЛБГ, а также выявлять места их пребывания на территории страны.

Важную роль в осуществлении контроля в сфере миграции играет сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств. Расширение международного сотрудничества позволит эффективно противодействовать процессам незаконной миграции, а также предотвратить негативные последствия данных процессов.

Необходимо отметить, что осуществление контроля в сфере миграции является одной из важнейших составляющих миграционной политики государства, которое направлено на реализацию функций государства по обеспечению национальной безопасности и охраны общественного порядка. Основной задачей такого контроля является достижение разумного баланса между обеспечением национальной безопасности и стимулированием законной миграции.

В этой связи в Российской Федерации необходимо завершение организационно-правового построения новой модели контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции, основанной на риск-ориентированном подходе, определения критериев риска и классов

опасности, закрепления их в положениях о видах федерального государственного контроля (надзора). Значительная работа в этом направлении уже проделана. Важная роль должна быть отведена использованию в системе иммиграционного контроля новых информационных технологий, обеспечивающих эффективность его осуществления.

Кроме того, неотъемлемой частью осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции должно являться взаимодействие и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также международное сотрудничество в данной сфере.

От решения данных и других вопросов во многом будет зависеть безопасность государства и общества, а также успех миграционной политики России.

ОБ ИСТОРИОГРАФИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*В. Р. Кисин¹,
Ю. И. Попугаев²*

В противодействии широко распространенному негативному явлению – административной деликтности – ключевая роль отводится административно-деликтному законодательству, являющемуся формой реализации административно-деликтной политики государства и закрепляющему эту политику на соответствующих этапах его социально-экономического развития.

Опыт предшествующего правового регулирования административно-деликтных отношений представляет безусловный интерес для специалистов, принимающих участие в административно-деликтном нормотворчестве.

¹ Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Кисин В. Р., 2017.

² Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Попугаев Ю. И., 2017.

Следует отметить, что работ, посвященных непосредственно историографии рассматриваемого вида законодательства, крайне мало¹. Данный вопрос недостаточно изучен специалистами в области историко-правовых и административно-правовых исследований. Не выработан единый подход к этапам периодизации развития административно-деликтного законодательства.

Ряд этапов периодизации развития института административной ответственности в советский период предложил один из теоретиков административно-деликтного права А. В. Кирин. Так, им выделены следующие этапы: 1-й – 1917–1927 гг., 2-й – 1928–1939 гг., 3-й – 1940–1960 гг., 4-й – 1961–1980 гг. и 5-й – 1980-е годы. При этом мы согласны с мнением ведущего специалиста в области административно-деликтного права А. П. Шергиным о том, что данную периодизацию можно принять как базовую. Изменения требует третий период, в рамках которого следует выделить военный период 1941–1945 гг., характеризовавшийся существенным ужесточением режима безопасности во всех сферах жизнедеятельности².

На наш взгляд, в плане общего исторического экскурса представляет особый интерес развитие рассматриваемого вида законодательства в дореволюционный, советский (с соответствующими этапами³) и современный период.

В дореволюционный период следует отметить царствование Екатерины II, когда был принят Устав благочиния, согласно которому учреждалась управа благочиния как орган обеспечения различной гражданской деятельности, спокойствия и правопорядка. Этот орган осуществлял разноплановые задачи и функции, в том числе имел право налагать отличные от уголовных полицейские наказания без про-

¹ См.: Кирин А. В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. – 2011. – № 18; Агеев А. А. Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период // Административное право и процесс. – 2016. – № 8; Шергин А. П. Предпосылки кодификации норм об административной ответственности // Памятники российского права : в 35 т. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учебное научное пособие / под общ. ред. Р. Л. Чачатурова. М. : Юрлитинформ, 2017.

² См.: Шергин А. П. Указ. соч. С. 101–105.

³ Нами принята за основу периодизация этапов развития административно-деликтного законодательства советского периода А. П. Шергиным в указанной выше работе с незначительными авторскими дополнениями.

изводства следствия и суда за нарушения, не причинившие значительного вреда¹.

В 1845 г. указом императора Николая I утверждается Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, которым дано определение преступления и проступка, но недостаточно четкое, на наш взгляд, в плане их разграничения. Так, согласно Уложению, «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленных ею властей, или же на право или безопасность общества, или частных лиц, есть преступление; нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или личной безопасности или пользы, именуется проступком»². Уголовным уложением 1903 г. среди правонарушений уже выделяются: тяжкие преступления, за совершение которых предусматривается смертная казнь как высшее наказание, каторга, ссылка на поселение; преступления, влекущие в качестве наиболее строгих наказаний заключение в исправительный дом, крепость или тюрьму; проступки, за совершение которых наиболее суровыми наказаниями являлись краткосрочный арест или денежная пеня.

В концептуальном и нормативно-правовом плане административная ответственность как вид юридической ответственности выделилась лишь после революции 1917 г., с которого начался советский период.

Первый этап (1917–1921) этого периода характеризовался сломом законодательного каркаса Российской империи, классовым террором, революционной целесообразностью военного коммунизма. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г.³ был закреплён перечень административных взысканий, налагаемых за нарушение обязательных постановлений исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, включающий лишение свободы до двух недель, принудитель-

¹ В рамках мер полицейского воздействия применялись также меры пресечения для прекращения различных правонарушений, причем как уголовных, так и непроступных. Следует подчеркнуть, что в настоящее время полиция в рамках административно-правовых полномочий осуществляет разбирательство по фактам совершения правонарушений, когда зачастую их отраслевая принадлежность не очевидна и не известна и требует правовой оценки как раз в рамках применения административно-процессуальных мер. Подробнее см.: Попугаев Ю. И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.

² Цит.: Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Тула, 2001. Т. 1. С. 104–111.

³ См.: СУ РСФСР. – 1921. – № 52, ст. 310.

ные работы без лишения свободы сроком до одного месяца, штраф, назначение вместо неисполненной повинности другой или наложение штрафа в размере, не превышающем пятикратной стоимости работ, подлежащих выполнению в порядке повинности. Данный акт способствовал в определенной мере упорядочению применения мер государственного принуждения.

На второй этап (1921–1930) советского периода пришлась кодификация норм основных отраслей права, безусловно сыгравшая свою позитивную роль. К 1923 г. под эгидой НКВД РСФСР по инициативе и при активном участии известного ученого-административиста А. И. Елистратова был подготовлен проект Административного кодекса РСФСР, который в дальнейшем не утвердили. Постановлением о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденным декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г.¹ предусматривались взыскания в виде штрафа в установленном размере (применительно к денежным знакам 1922 г. – не менее 50 руб.) или принудительных работ до трех месяцев².

Сама правоприменительная практика в указанный период была скорее репрессивной, чем либеральной. Безусловно, сказывались итоги Гражданской войны, общий подход к классовой борьбе в плане исключения возможности ее ослабления. Такие разновидности административных взысканий, как предупреждение, штраф, принудительные работы и добавленная к ним Декретом 1927 г. конфискация имущества составили основу системы административных взысканий, просуществовавшую десятилетия.

Третий этап (1931–1940) характеризовался особой репрессивностью, раскулачиванием, забвением общеправовых принципов. Научные исследования в области права сворачивались. Особенно это за-

¹ См.: СУ РСФСР. – 1922. – № 48, ст. 603.

² Примечательно, что эти взыскания могли применяться не только на основании обязательных постановлений местных Советов и их исполкомов, но и в соответствии с УК РСФСР 1922 г. Например, за простое хулиганство налагались в административном порядке принудительные работы до одного месяца или штраф до 50 руб. За квалифицированное хулиганство – лишение свободы до трех месяцев. Такая возможность предусматривалась по 11 статьям Уголовного кодекса. Данный подход применения мер административной ответственности за совершение незначительных преступлений был воспринят законодателем и при принятии УК РСФСР 1926 г.

тронуло науку административного права. Соответственно снижается и нормотворчество, в том числе в рассматриваемой сфере.

Четвертый этап (1941–1945) пришелся на период Великой Отечественной войны и в соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.¹ был обусловлен режимом военного положения.

Пятый этап (1946–1980) начался с послевоенного восстановительного периода, характеризовался возрождением науки административного права, принятием важных актов в сфере административной ответственности и объемной предкодификационной работой. В этот период проведены важные исследования проблем административной ответственности² и восстановлено преподавание административного права, что позитивно сказалось для юриспруденции в целом.

Характеризуя законодательство этого периода, следует выделить ряд административно-деликтных актов, которыми была усилена административная ответственность за некоторые правонарушения, повысилась ее репрессивность³. В то же время многие существенные вопросы административной ответственности, касающиеся системы административных взысканий, оснований и порядка их применения, субъектов административной юрисдикции и ряда других оставались по сути неурегулированными. Определенной прогрессивной попыткой восполнить указанные пробелы, но касающиеся консолидации норм такого вида взыскания, как штраф, явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁴.

Шестой этап (1980–1985) характеризуется разработкой, принятием и действием уже кодифицированного административно-деликтного законодательства. 23 октября 1980 г. принимается первый общесоюзный кодифицированный нормативный правовой акт по вопросам

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 29.

² В этой связи следует особо выделить работы А. Е. Лунева, О. М. Якубы, М. С. Студеникиной, И. А. Галагана, А. П. Шергина и ряда др. ученых.

³ Так, указами Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1959 г. «Об ответственности за мелкое хулиганство», от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный образ жизни» и рядом других были введены такие административные взыскания, как административный арест, лишение водительский прав, выселение тунеядцев.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 35, ст. 368.

административной ответственности, который урегулировал ключевые вопросы этой ответственности – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹. Таким образом, была создана основа для разработки проектов соответствующих кодексов союзных республик, принятых в 1984–1985 гг.

24 июня 1984 г. Верховным Советом РСФСР был принят первый в отечественной истории Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. С его принятием утратили силу многочисленные разрозненные нормативные правовые акты государственных органов различного уровня, что безусловно способствовало упорядочению и облегчению правоприменительной практики.

Важно подчеркнуть, что систематизация норм об административной ответственности в виде кодифицированных актов привела к нормативному оформлению и выделению административно-деликтного права как самостоятельной отрасли права².

В рамках уже современного периода результатом второй кодификации стал принятый в конце 2001 г. на основе Конституции Российской Федерации ныне действующий КоАП РФ, вступивший в силу 1 июля 2002 г. Действующий Кодекс привел значительный нормативно-правовой массив административно-деликтного законодательства в соответствие с новыми социально-экономическими реалиями страны. Вместе с тем, за 15 лет в действующую редакцию Кодекса внесены многочисленные изменения и дополнения, связанные, в том числе, и с существенным усилением репрессивности административно-деликтных норм, и противоречащие, по нашему мнению, общеправовым, конституционным принципам правового государства. В настоящее время специалисты, разрабатывающие проблемы административно-деликтного права и законодательства заявляют о необходимости

¹ Причем, в первоначальном варианте проект имел название именно как Основы законодательства об административной ответственности // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. – № 44, ст. 90.

² См.: Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Советское государство и право. – 1994. – № 8–9; он же: Административно-деликтное право и законодательство : сборник научных трудов. М. : ВНИИ МВД России, 2015.

сти третьей кодификации административно-деликтного законодательства¹.

Итак, в рамках историографии отечественного административно-деликтного законодательства следует выделить дореволюционный, советский (с указанными по годам соответствующими шестью этапами) и современный период.

В то же время с позиции кодификационного подхода выделяются следующие этапы в рамках генезиса рассматриваемого вида законодательства:

- докодификационный (1917–1980), который характеризовался наличием многочисленных нормативных правовых актов об административной ответственности различного уровня, отсутствием единого законодательного определения порядка и механизма реализации этой ответственности;

- первый (1980–1984), в результате которого были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и КоАП РСФСР – комплексные законодательные акты, объединившие материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административной ответственности;

- второй (2001), результатом которого стал принятый на основе Конституции Российской Федерации ныне действующий КоАП РФ, вступивший в силу 1 июля 2002 г.

Представляется, что обозначение перечисленных этапов важно с точки зрения исторического анализа предпосылок разработки соответствующих административно-деликтных актов, результатов их правоприменительного воздействия, а также причин необходимости их дальнейшего совершенствования. Следует выразить надежду, что краткая характеристика административно-деликтного законодательства с точки зрения историографического подхода привлечет внимание специалистов, причастных к административно-деликтной нормотворческой деятельности.

¹ См.: Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство : сборник научных трудов. М. : ВНИИ МВД России, 2015. Представляется, что с 2015 г. предварительно (гипотетически) можно выделить этап подготовки третьей кодификации законодательства об административной ответственности. Так, в его рамках в конце 2015 г. под эгидой Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации разработан проект новой редакции КоАП РФ, обсуждение которого с представителями министерств и ведомств, а также общественных организаций состоялось в Комитете по конституционному законодательству и государственному строительству в первом квартале 2016 г.

НЕКОТОРЫЕ НЕДОСТАТКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*В. Р. Кисин¹,
Ю. И. Попугаев²*

Привлечение лица к административной ответственности связано с претерпеванием им лишений и правоограничений, заключающихся не только в административных наказаниях и правовых последствиях их назначения, но и в мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Последние применяются к лицу, не признанному в установленном законом порядке виновным в совершении правонарушения³, а содержащиеся в некоторых из них лишения (правоограничения) по степени репрессивности могут превосходить в последствие назначенное ему административное наказание. Например, лицо, совершившее деяние, содержащее признаки мелкого хулиганства, может быть подвергнуто административному задержанию (фактически лишено свободы) на срок до 48 часов. Признание его виновным в совершении этого правонарушения может повлечь назначение штрафа в размере 500 руб.⁴

По содержанию процессуальных действий и характеру принудительного воздействия, содержащегося во многих мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, они весьма схожи с мерами процессуального принуждения и иными процессуальными действиями, регламентируемыми уголовно-процессуальным законодательством⁵.

¹ Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Кисин В. Р., 2017.

² Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Попугаев Ю. И., 2017.

³ Лишь помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, осуществляется после признания их виновными в совершении соответствующих правонарушений.

⁴ См.: ч. 1 ст. 20.1 и ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ.

⁵ Например, административное задержание и задержание, предусмотренное ст.ст. 91, 92 УПК РФ; личный досмотр и личный обыск (ст. 184 УПК РФ); изъятие вещей и документов и изъятие предметов и документов (ст.ст. 182, 183 УПК РФ); привод (ст. 27.15 КоАП РФ и ст. 113 УПК РФ) и др.

Сравнительно-правовой анализ норм УПК РФ и КоАП РФ, регламентирующих применение аналогичных процессуальных принудительных мер, выявляет ряд пробелов и других недостатков в правовом регулировании применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Их существование не может не оказывать негативного воздействия на правоприменительную практику. Так, большинство жалоб на нарушения прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях, которые поступили к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., связаны с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹. Нормы КоАП РФ, регламентирующие эти меры, периодически становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в связи с поступающими жалобами на нарушения конституционных прав граждан при их применении².

Законное и обоснованное применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях возможно лишь в условиях нормативной определенности сущности, процессуальной цели и оснований применения каждой из них. Правоприменитель в нормах гл. 27 КоАП РФ должен найти ответы на вопросы о том, какие именно действия, с какой целью и в каких случаях он может осуществить в ходе производства по делу об административном правонарушении. К сожалению, далеко не все нормы, регламентирующие применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, содержат ответы на каждый из этих вопросов. Более того, некоторые из данных норм не содержат ответа ни на один из них. Так, ст. 27.8 КоАП РФ, предусматривающая возможность проведения осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, не определяет содержания этой меры принуждения, процессуальной цели и оснований ее применения.

Правовая неурегулированность этих вопросов неминуемо влечет произвольное усмотрение в процессе применения указанной меры. Не восполняют эти недостатки правового регулирования и высказанные

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. – 2016. – № 61. – 24 марта; 2017. – № 104. – 17 мая.

² Например, см.: постановления от 17 ноября 2016 г. № 25-П, от 23 мая 2017 г. № 14-П и др.

в учебной литературе комментарии данной статьи КоАП РФ. Так, по мнению одних авторов, осмотр представляет собой непосредственное изучение участков местности, помещений и иных объектов в целях пресечения правонарушений, обнаружения предметов и орудий их совершения, установления иных обстоятельств, имеющих значение для дела¹. Другие отождествляют по характеру совершаемых действий эту меру с досмотром и полагают, что единственной его целью является обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения и фиксация вещественных доказательств². При этом вне поля зрения авторов остается вопрос об основаниях применения рассматриваемой меры.

Весьма важным для правоприменительной практики представляется вопрос о сущности личного досмотра. Часть 1 ст. 27.7 КоАП РФ определяет личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как обследование вещей без нарушения их конструктивной целостности. Вместе с тем, нормы, содержащиеся в этой статье, не указывают какие именно действия допустимы при производстве личного досмотра. Научно-практические комментарии этих норм не отличаются единством. В одних литературных источниках предлагается рассматривать личный досмотр как принудительное обследование тела человека и его одежды³. В других – только как обследование вещей, надетых на физическое лицо⁴. Точно также разнятся взгляды на сущность личного досмотра и интервьюируемых авторами сотрудников полиции.

Законодательно не определена и сущность привода как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Если ст. 113 УПК РФ, регламентирующая аналогичную меру процессуального принуждения, указывает, что привод состоит в принудительном доставлении лица к дознавателю, следователю или в

¹ Административное право России : учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 467.

² Административно-процессуальное право России : курс лекций. М. : ЦОКР МВД России, 2009. С. 296–297.

³ Россинский Б. В. Административное право : учебник / под ред. Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 790; Маршев С. А. Административная ответственность : учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 425. Такое утверждение представляется безосновательным расширительным толкованием нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ.

⁴ Административно-процессуальное право ... С. 294.

суд, то ст. 27.15 КоАП РФ не содержит нормы, определяющей какие именно действия составляют содержание (сущность) этой меры. Это порождает разное толкование указанной статьи как правоприменителями, так и представителями административно-правовой науки. Одни из них полагают, что привод состоит в объявлении лицу срока прибытия к месту вызова, разъяснении последствий уклонения от явки, получении от него письменного обязательства о явке, а при отказе от добровольной явки – в сопровождении его к месту вызова¹. Другие считают, что суть привода состоит в принудительном препровождении лица к месту рассмотрения дела². По мнению некоторых авторов, привод может состоять как в объявлении лицу определения о приводе (в случае его согласия явиться по вызову), так и в доставлении лица к месту вызова при отказе от добровольной явки³.

Правовая неопределенность содержания этих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нарушает конституционные принципы юридического равенства и равноправия. Применение одной и той же меры принуждения по аналогичным основаниям и для достижения идентичных целей сопряжено с претерпеванием лицами, к которым она применяется, отличающихся по характеру и степени интенсивности лишений и правоограничений. Так, по усмотрению соответствующего должностного лица привод может заключаться в извещении лица о необходимости его явки в указанные место и время или в безотлагательном принудительном доставлении, характеризующимся ограничением свободы этого лица. Личный досмотр в отношении одного лица ограничивается извлечением из карманов его одежды находящихся там предметов, а для другого он превращается в личный обыск, не отличающийся от обыска лиц, содержащихся под стражей (с полным раздеванием и обследованием естественных отверстий тела человека).

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов в понимании одних правоприменителей ограничивается визуальным восприятием и фиксацией признаков осматриваемого объекта, а в «исполнении» других он легко превращается в досмотр или обыск помещений и территорий.

¹ Россинский Б. В. Указ. раб. С. 821.

² Административно-процессуальное право ... С. 313.

³ Административное право России ... С. 472.

Правовая неопределенность свойственна и регламентации оснований применения ряда мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Согласно ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Однако в некоторых статьях гл. 27 КоАП РФ законодатель либо вовсе не указывает основания применения мер обеспечения (ст.ст. 27.8, 27.9 КоАП РФ), либо в качестве таковых называет исключительные случаи (ст. 27.3 КоАП РФ), случаи необходимости (ст. 27.7 КоАП РФ). Очевидно, что такого рода правовые предписания открывают широкий простор правоприменителю для произвольного усмотрения необходимости и возможности применения мер административно-процессуального принуждения.

Устранение произвольного усмотрения необходимости и возможности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, создающего предпосылки ограничению конституционных прав граждан и допускающего ограничение этих прав при фактической реализации данных мер, требует безусловного внимания специалистов к проблеме совершенствования законодательства, регламентирующего административно-юрисдикционную деятельность.

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ВЛАСТИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

С. Л. Кобцев¹

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 6 февраля 2004 г. № 26-О, следует, что установленный особый порядок производства в отношении отдельных категорий лиц, в том числе должностных лиц (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеет целью обеспечение беспрепятственного исполнения

¹ Курсант 2 курса ФПСОПП МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Кобцев С. Л., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук И. В. Фадеева.

указанными лицами своих профессиональных либо иных обязанностей, их независимости и самостоятельности, а также исключение попыток необоснованного привлечения к ответственности; повышенные гарантии неприкосновенности этих лиц обусловлены их особым правовым статусом и являются важным условием защиты публичных интересов, связанных с характером выполняемых ими должностных обязанностей.

Федеральное законодательство предусматривает возможность участия депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования в производстве по делу об административном правонарушении в качестве субъекта правонарушения.

В КоАП РФ ответственность за нарушение прав граждан на получение информации закреплена в ст. 5.39 и существует еще со времени введения в действие самого Кодекса (2002). Вместе с тем, насколько давно названная административная ответственность имеет формальное закрепление, настолько же долго никак не может быть выработан надлежащий механизм привлечения должностных лиц к ответственности. Речь идет как о несовершенстве административного производства, так и о практическом применении имеющихся процессуальных норм.

Из диспозиции ст. 5.59 недвусмысленно следует, что нарушение ответственным должностным лицом любого из положений действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения тех или иных обращений граждан, а равно принятия по ним решения, образует объективную сторону названного правонарушения.

Актуальным на данный момент остается только один вопрос: следует ли считать событием административного правонарушения по указанной статье нарушение порядка, установленного, например, для рассмотрения заявления о совершении административного правонарушения или уголовного преступления. Видится правильным распространить названную административную ответственность и на такие обращения граждан, поскольку, несмотря на закрепление в законе порядка и возможности обжалования незаконных решений и действий (бездействия) ответственных должностных лиц, само по себе административное наказание за те же проступки служит иным целям и направлено, прежде всего, на недопущение таких нарушений под угрозой привлечения к административной ответственности с наложением существенных финансовых санкций, в то время как возможность

обжалования решений и действий (бездействия) необходима в первую очередь для защиты уже нарушенных прав гражданина.

Позднее появилась ст. 5.63 КоАП РФ, определяющая административную ответственность за специальный состав – нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Субъективная сторона правонарушений, предусмотренных названной статьей в действующей редакции, разграничена по степени тяжести последствий, а также по субъектному составу. В целом это нарушение сроков предоставления государственной или муниципальной услуги, в том числе ее непредоставление (ч. 1), требование должностным лицом не предусмотренных нормативными правовыми актами документов или платы (ч. 2), нарушение порядка и сроков рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги (ч. 3). В КоАП РФ (ч. 4 и 5 ст. 5.63) предусмотрена ответственность за рецидив правонарушения, причем наказание может ужесточаться как по размеру штрафа, так и по своему виду (допускается даже дисквалификация должностного лица).

Целесообразность назначения в качестве наказания органам власти штрафа тоже вызывает сомнения. Штраф как мера ответственности выступает способом денежного удовлетворения публично-правовых интересов.

Вместе с тем, по ч. 5 ст. 3.5 КоАП РФ, ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации сумма административного штрафа подлежит зачислению в полном объеме в федеральный бюджет и (или) бюджет субъектов Российской Федерации, и (или) бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения соответствия с законодательством Российской Федерации. Следовательно, не исключена ситуация, когда штраф будет зачислен в тот же бюджет, из которого финансируется деятельность органа, и согласно принципу целевого расходования бюджетных средств из того же бюджета и будут выделены денежные средства для уплаты этого штрафа.

Стоит отметить, что КоАП РФ содержит ряд статей, согласно которым к ответственности следует привлекать непосредственно лицо, которым в результате исполнения или не исполнения служебных обязанностей было допущено правонарушение, или орган власти.

Так, в соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотре-

ний обращении граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от 5 тыс. до 10 тыс. руб.

В силу ст. 5.63 КоАП РФ за нарушения закона должностным лицом федерального органа исполнительной власти или органа государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, работником многофункционального центра, работником иной организации, осуществляющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работником государственного учреждения предусмотрено наложение административного штрафа на перечисленных должностных лиц и работников.

Представляется, что данная тенденция должна быть последовательно реализована в КоАП РФ: из числа субъектов административной ответственности надлежит исключить органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также усилить персональную ответственность должностных лиц и служащих данных органов.

На текущий момент проблемы практического применения указанных норм сводятся не столько к сложности соответствующей квалификации, сколько к процессуальным аспектам.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных, ст.ст. 5.39, 5.59 и 5.63 кодекса, возбуждаются прокурором. Иным должностным лицам КоАП РФ не предоставляет права возбуждать дела по указанным статьям. Как следует из п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, поводом к вынесению прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении может являться сообщение или заявление физических или юридических лиц.

Часть 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому человеку и гражданину государственную защиту его прав и свобод. Из этого следует, с одной стороны, признание государством на самом высоком уровне обязанности государства защищать права и свободы граждан, с другой – наличие корреспондирующего ей права человека и гражданина требовать от него в лице его органов, должностных лиц выполнения взятых на себя обязанностей.

Привлечение к административной ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления наравне с иными юридическими лицами и за те же самые нарушения ничем не

обосновано. Более того, очевиден вред, наносимый общественным отношениям данной нормой: умаляется авторитет государственной власти.

Производят негативное впечатление и дела, в которых один орган власти привлекает к ответственности другой за неисполнение поручения, требования, ненормативных актов, исходящих от привлекающего к ответственности органа, либо дела, в которых правонарушение заключается в неисполнении обязанностей, напрямую возложенных законом на привлекаемый к ответственности орган.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

*В. И. Ковшевацкий¹,
С. П. Стащенко²*

Меры административного пресечения связаны с административной деятельностью полиции. Создание полиции как специализированного органа связано, по мнению М. Г. Пинигина, с реформаторской деятельностью Петра I. Полиция, по мысли царя, должна была стать регулярным, военизированным органом государственного управления, повседневно и профессионально занимающимся охраной общественного порядка и внутренней безопасности³. Однако сказать, что в царское время была административная юстиция, мы не можем. В те времена не делили социальные отклонения на преступления и административные правонарушения.

Первые полицейские наказания, которые отличались от уголовных наказаний и налагались без следственных действий и надлежащего судопроизводства, берут свое начало в период правления Екатерины II. В 1782 г. принимают Устав благочиния, или полицейский, в соответствии с которым в населенных пунктах учреждался новый полицейский орган – управа благочиния, главным предназначением ко-

¹ Преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Ковшевацкий В. И., 2017.

² Старший преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Стащенко С. П., 2017.

³ Пинигин М. Г. Штаты полиции России в XVIII веке // Агропродовольственная политика России. – 2016. – № 4 (52). – С. 70–73.

торой было обеспечение правопорядка на территории Российской империи¹.

О полномочиях полиции в те времена мало что говорили. В законодательных актах 1775, 1782, 1837 и 1862 гг. лишь упоминалось, что полиция может при сопротивлении заключить под стражу. О других мерах принуждения или пресечения вообще не говорилось.

Применять оружие полицейским было разрешено по следующим основаниям:

- 1) для отражения нападения с применением оружия на полицейского или невооруженного нападения, но совершаемого при таких обстоятельствах, когда другим способом защищаться невозможно;
- 2) для поимки и задержания оказывающего активное противодействие преступника;
- 3) при преследовании сбежавшего заключенного;
- 4) для защиты лиц, подвергшихся нападению, сопряженному с угрозой жизни, здоровья и неприкосновенности.

Надо сказать, что полицейские зачастую сами нарушали правопорядок, жестоко пресекая граждан за неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предложений правительства. Полицейские дрались, ссорились, пьянствовали вместе с преступниками².

В советское время полиция называлась милицией, деятельность которой регулировалась законом «О милиции». Согласно ст.ст. 13–15 Закона «О милиции» сотрудники милиции имели право применить принудительные меры для пресечения административных правонарушений, для пресечения преступления, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям и т. д.³

В настоящее время сотрудники полиции наделены особыми полномочиями по применению различных мер административного пресечения правонарушений для выполнения возложенных на них обязанностей по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства. При этом понятий мер

¹ Канунникова Н. Г. Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 5–11.

² Лазарева О. В. Регламентация деятельности губернской полиции Российской империи в XIX начале XX веков // Социально-политические науки. – 2012. – № 4. – С. 35–40.

³ Вершинина С. И. О соотношении охранительных норм и норм принуждения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 52–63.

административного пресечения и специальных мер административного пресечения российское законодательство не содержит.

Для того, чтобы определить понятие специальных мер административного пресечения, сначала определим правовую природу этого явления. Все меры административного пресечения, включая специальные меры административного пресечения, относятся к мерам государственного принуждения.

Мерами государственного принуждения применительно к административному процессу, по мнению И. Д. Фиалковской, является применение мер административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам для охраны правопорядка.¹ С этим определением можно согласиться, но охрана правопорядка – это совокупность не только административных, но и уголовных мер по достижению целей режима законности.

Н. Ш. Малакшинова считает, что государственное принуждение в рассматриваемой сфере, как система, состоит из конкретных мер административного принуждения, которые в зависимости от ситуации могут применяться уполномоченными на то государственными органами или их должностными лицами². Нас не устраивает это определение ввиду того, что здесь не определено, для чего применяется государственное принуждение.

Ввиду того, что государственное принуждение в административном процессе состоит из административно-предупредительных мер, мер пресечения и мер административной ответственности, а также мер административно-процессуального обеспечения, на наш взгляд, государственное принуждение – применение мер административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам для предупреждения, пресечения и наложения административной ответственности.

А. И. Каплунов не раскрывая понятия мер административного пресечения, считает, что эти меры направлены на прекращение обнаруженного административного правонарушения, а не для обеспече-

¹ Фиалковская И. Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 2. – С. 290–294.

² Малакшинова Н. Ш. Особенности применения некоторых мер административного принуждения // *Ceteris Paribus*. – 2016. – № 10. – С. 37–41.

ния процессуальных действий¹. В словаре В. И. Даля под словом «пресекать» понимается прекращение, уничтожение, остановку чего-либо², поэтому согласимся, что меры административного пресечения направлены на прекращение обнаруженного административного правонарушения. И. Ю. Сухачев тоже так считает, понимая под мерами административного пресечения меры, которые применяются для непосредственного прекращения правонарушений³.

Е. Е. Новичкова пишет, что мерами административного пресечения признаются такие меры, которые направлены на принудительное прекращение правонарушений и предотвращение их вредных последствий⁴.

К. А. Кареева-Попелковская понимает под мерами административного пресечения средства для принудительного прекращения противоправных деяний, данная группа мер административного принуждения должна создавать необходимые правовые и организационные условия для последующего привлечения к административной ответственности правонарушителя. Помимо сказанного меры административного пресечения призваны создавать необходимые условия для формирования доказательственной базы по делам об административных правонарушениях, а также служат средством обеспечения законности в различных сферах публичного управления⁵.

По мнению Р. Б. Осокина, меры административного пресечения, во-первых, являются наиболее распространенной разновидностью административного принуждения, применяемого в самых разнообразных ситуациях в отношении различных субъектов. Во-вторых, меры административного пресечения используются различными должностными лицами полиции. В-третьих, обеспечивая реализацию административной ответственности, эти меры непосредственно не со-

¹ Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб. : СПбУ МВД России. 2015. С. 301.

² Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка: в 4 т. М., 2011. Т. 2. С. 342.

³ Сухачев И. Ю. Административная деятельность полиции. Части общая и особенная / под ред. А. К. Дубровина. Иркутск : ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России. 2013. С. 59.

⁴ Новичкова Е. Е. Административно-процессуальное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Доброва. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск : ФГКОУ ВО ВСИ МВД России. 2015. С. 90.

⁵ Кареева-Попелковская К. А. Меры административного пресечения в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 47.

пряжены с наказанием и не содержат в себе тех правовых ограничений субъективных прав, которые влекут за собой административные наказания¹. Кроме перечисленного, можем добавить, что мерам административного пресечения присущ упрощенный порядок процессуального оформления.

Сказанное позволяет сделать вывод, что мерами административного пресечения правонарушений, используемых полицией, являются регламентируемые нормами административного права средства принудительного полицейского воздействия, направленные на прекращение противоправных деяний со стороны правонарушителей, устранение связанных с такими деяниями негативных последствий, а также создание оптимальных условий для последующего привлечения лиц, виновных в совершении административного правонарушения, к административной ответственности².

Таким образом, назначение мер административного пресечения в том, чтобы принудительно прекратить противоправные деяния со стороны правонарушителей³, устранить негативные последствия противоправных деяний, создать оптимальные условия для последующего привлечения лиц, виновных в совершении административного правонарушения, к административной ответственности⁴.

¹ Осокин Р. Б. О необходимости разработки концептуальных основ противодействия преступлениям против общественной нравственности // Вестник Тамбовского университета. – 2011. – Вып. 3 (95). – С. 236–239.

² Жевлакович С. С., Химичева О. В., Кардашевский В. В. и др. Основы профессиональной деятельности : учебное пособие. М., 2016.

³ Бочаров С. Н., Брунер Р. А., Зырянов С. М. и др. Государственная служба в органах внутренних дел : курс лекций / под ред. С. Н. Бочарова. М., 2015.

⁴ Бочаров С. Н., Брунер Р. А., Зырянов С. М. и др. Административное право Российской Федерации : курс лекций / под ред. С. Н. Бочарова. М., 2015.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ НОРМ И ПРАВИЛ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

*Л. С. Комовкина¹,
А. В. Кропачева²*

Актуальность мер административной ответственности в сфере защиты населения и территорий от ЧС в настоящее время обусловлена как ростом чрезвычайных ситуаций, так и причиняемым ими значительным ущербом.

Как следует из ежегодного доклада МЧС России о состоянии государственного надзора³, в 2016 г. в области защиты населения и территорий от ЧС было проведено 4 364 проверки, в том числе плановых – 2 558 и внеплановых – 1 806. По результатам надзорных мероприятий в соответствии с КоАП РФ составлено 1 576 протоколов об административных правонарушениях, в том числе по ст. 20.6 КоАП РФ – 850 протоколов, из них 612 протоколов – в отношении должностных лиц и 238 протоколов – в отношении юридических лиц. К административной ответственности в виде наложения штрафа в соответствии с КоАП РФ привлечено 1067 лиц, в том числе по ст. 20.6 КоАП РФ – 530 лиц (395 должностных лиц и 135 юридических лиц)⁴. Типовыми нарушениями обязательных требований и норм в области защиты населения и территорий от ЧС стали вопросы создания органов управления, сил и средств РСЧС, резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, подготовки руководителей, сотрудников органов власти, организаций, населения в области защиты от ЧС и др.

Заметим, что в последние годы система правового регулирования осуществления надзорных полномочий в области защиты населения и

¹ Старший преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Комовкина Л. С., 2017.

² Преподаватель Московского финансово-юридического университета, кандидат юридических наук. © Кропачева А. В., 2017.

³ См.: О состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. С. 114–115.

⁴ См.: Доклады по результатам правоприменительной практики органов государственного контроля (надзора) МЧС России с руководством по соблюдению обязательных требований за 2016 г.

территорий от ЧС природного и техногенного характера претерпела некоторые измерения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 803 утвержден перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, в котором мы находим федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Внедрение такого подхода, по мнению специалистов, устранил осуществление сплошных проверок подконтрольных субъектов и создаст систему эффективного расходования ресурсов, приведет к распределению объектов контроля по категориям риска при осуществлении плановых проверок.

В настоящее время реализация риск-ориентированного государственного управления зачастую рассматривается как инструмент обеспечения функционирования более рационального и эффективного государства, поскольку позволяет определять границы государственного вмешательства в конкретные сферы деятельности, обоснованно распределять ограниченные ресурсы по тем целям и задачам, в процессе достижения которых возникновение вреда является наиболее вероятным¹.

Из анализа надзорных мероприятий можно сделать вывод, что воздействие на нарушителей обязательных требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций посредством административно-правовых санкций является в настоящее время достаточно практикуемой мерой. Указанное обстоятельство отчасти обусловлено неразвитостью уголовно-правовых средств в указанной сфере.

Если обратиться к истории развития правовой основы административной ответственности за нарушение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС, можно отметить, что КоАП РСФСР не содержал статьи, предусматривающей привлечение к административной ответственности за невыполнение требований в этой области. Напротив, законодательство субъектов Российской Федерации устанавливало административную ответственность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в таких составах административных правонарушений, как невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей (полномочий) по защите

¹ См.: Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления: неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М. : Буки-Веди, 2016. С. 206.

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; невыполнение в срок распоряжения председателя комиссии по чрезвычайным ситуациям, постановления или распоряжения Главы администрации области (главы муниципального образования); непредставление сведений комиссии по чрезвычайным ситуациям или органу управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям; невыполнение законных требований должностных лиц органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям; воспрепятствование осуществлению должностными лицами органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям возложенных на них полномочий; воспрепятствование работе комиссии, расследующей причины возникновения чрезвычайной ситуации; невыполнение требований нормативных документов по созданию и поддержанию в постоянной готовности локальных систем оповещения; непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций; непринятие мер по созданию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; нарушение правил эксплуатации защитных сооружений; нарушение правил хранения средств индивидуальной защиты, несвоевременное их освежение и др.

Только КоАП РФ впервые установил административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС – ст. 20.6 КоАП РФ, а иные составы нашли свое закрепление в следующих статьях КоАП РФ: ч. 1 ст. 19.4; ст. 19.4.1; ч. 1 ст. 19.5; ст. 19.6; ст. 19.7; ст. 20.5; ст. 20.7.

Статья 20.6 КоАП РФ сконструирована в отсылочной форме, что не позволяет назвать признаки объективной стороны состава без обращения к законодательству о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Для уяснения смысла и содержания этих норм и требований надо обратиться в первую очередь к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹, Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»², Федеральному закону от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасатель-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3648.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3588.

ных службах и статусе спасателей»¹, а также к иным нормативным правовым актам.

Поэтому наибольшую сложность применения вызывает бланкетный вариант закрепления признаков административного правонарушения, имеющий как негативные, так и положительные стороны. В качестве положительного момента отметим то, что смысл бланкетной нормы заключается в экономии законодательного материала, а также позволяет своевременно вносить изменения и дополнения в соответствующие правила, инструкции и прочее, оставляя неизменной саму материальную норму, предусматривающую административную ответственность.

К негативной стороне отнесем сложность применения, поскольку сами правила, требования, невыполнение или нарушение которых признается административным правонарушением, представляют собой объемный массив правовых предписаний. Кроме того, формулируя бланкетные диспозиции в нормах особенной части КоАП РФ, законодатель отсылает не только к федеральным законам, но и иным нормативным правовым актам. «Поскольку диспозиция правовой нормы в особенной части КоАП РФ фактически представляет собой совестное описание административной противоправности, то получается, – как верно подметил П. П. Серков, – что в 319 нормах административную противоправность полностью или частично формирует не законодательная власть, а органы исполнительной власти. Притом законодатель даже рамочно не определяет пределы усмотрения органов исполнительной власти на субстантивное наполнение объективной стороны таких составов административных правонарушений»².

«Органы исполнительной власти практически формируют содержание состава административного правонарушения в бланкетных нормах Особенной части КоАП РФ, возбуждают дела по этим составам и часть их рассматривают и даже имеют полномочия по пересмотру вынесенных постановлений. Тем самым органы исполнительной власти, наряду с реализацией функций законодателя, осуществляют полный цикл правоприменения, в том числе юрисдикционные полномочия, присущие судебной власти. Такая ситуация не согласо-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35, ст. 3503.

² См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 144.

ется с положениями ст. 10 Конституции Российской Федерации о разделении государственной власти»¹.

Очевидно, проблема использования бланкетных диспозиций требует разрешения, чтобы соблюдался основополагающий принцип о недопустимости нарушения иерархии нормативных актов при регулировании административной ответственности посредством бланкетных норм.

Объективную сторону административного правонарушения, выражающегося в невыполнении предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, образуют деяния в форме бездействия.

Так, обязанности федеральных органов исполнительной власти по отношению к подведомственным организациям и к иным организациям, входящим в состав отрасли, перечислены в ч. 2, 4 ст. 13 Федерального закона № 68-ФЗ.

Объективную сторону административного правонарушения, выражающегося в невыполнении требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения, образуют нарушения требований ст. 14 Федерального закона № 68-ФЗ, выражающиеся в обеспечении организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; финансировании мероприятий по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от ЧС и др.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ образует непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, либо несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденном у установленном порядке планом ликвидации ЧС.

Меры по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации ЧС, включают в себя, в частности, закрепленную

¹ См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 146.

п. «в» ст. 14 Федерального закона № 68-ФЗ обязанность обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации ЧС, осуществлять обучение работников организации способам защиты и действиям в ЧС.

К субъектам правонарушения, предусмотренного ст. 20.6 КоАП РФ, законодатель отнес должностных и юридических лиц. Можно сделать вывод, что законодатель определил не все субъекты рассматриваемого правонарушения. Так, в законодательстве Российской Федерации установлены обязанности в области защиты от ЧС не только для должностных и юридических лиц, но и для граждан (ст. 19 Федерального закона № 68-ФЗ). Кроме того, об ответственности граждан за совершение правонарушений в указанной сфере говорится в ст. 28 Федерального закона № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Несмотря на то, что законодатель установил возможность привлечения граждан к ответственности за совершение большого числа административных правонарушений, приводящих к возникновению ЧС техногенного характера, (нарушение правил использования атомной энергии (ст. 9.6 КоАП РФ), требований промышленной безопасности (ст. 9.1 КоАП РФ), установленного порядка строительства объектов капитального строительства (ст. 9.5 КоАП РФ) и др.), в настоящее время существует необходимость внесения изменений в ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, определив в качестве субъекта правонарушения, наряду с должностными и юридическими лицами, граждан.

Таким образом, меры административной ответственности должны приводить к сокращению числа выявляемых нарушений обязательных требований законодательства о предупреждении и ликвидации ЧС, к снижению числа самих ЧС и уменьшению размера причиняемого ими вреда.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОВЕДЕНИИ

А. В. Константинов¹

Возникновение теории административного поведения в науке связывают с американским ученым Гербертом Александром Саймоном,

¹ Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Константинов А. В., 2017.

который сформулировал и изложил ее в опубликованной 1947 г. книге «Административное поведение» («Administrative Behavior»). В указанной книге Г. Саймон изложил новаторский подход к проблемам принятия решений в области организации и управления.

В рамках теории административного поведения Г. Саймон исследовал влияние установленных целей на рациональное поведение сотрудников в организациях. Его административный работник преследует собственные интересы, но не всегда знает, каковы они. Он осознает только несколько из всех возможных вариантов действий и склонен принять адекватное решение, а не оптимальное. Как указывают Е. А. Домогацкая, С. В. Шманёв, с точки зрения Г. Саймона, организации могут упростить процесс принятия решений - ограничить цели, на которые направлена деятельность. Четко установленные цели позволяют ясно различать приемлемые и неприемлемые (или более и менее приемлемые) варианты решений.

Г. Саймон указывает, что цели влияют на административное поведение, только когда они являются частью решения о том, каким должно быть поведение. Цели определяются на основе ценностных предпосылок решений. Ценностные предпосылки являются предположениями о том, какие цели наиболее предпочтительны. Чем точнее обозначены ценностные предпосылки, тем рациональнее принимаемые решения.

Конечные цели организаций могут служить отправной точкой для конструирования связи «средства–цели», включающей следующий комплекс действий:

- выбор общей цели, которую необходимо достичь;
- нахождение набора средств из широкого спектра для достижения данной цели;
- принятие средств достижения цели в качестве новых подчиненных целей и поиск более детальных средств для их достижения и т. д.

Таким путем устанавливается иерархия целей, в которой каждый уровень может считаться конечной целью по отношению к нижнему уровню и средством достижения цели относительно верхних уровней. Разделение общих целей на специфические подчиненные задачи и последующее распределение их по организационным подразделениям (отдельным исполнителям или отделам) усиливает возможность рационального поведения путем точного определения ценностных предпосылок. Это упрощает принятие необходимых решений на

каждом уровне. В этой связи иерархия организации может рассматриваться как сформированный набор «средства–цели».

Организации поддерживают рациональное принятие решений не только путем разделения обязанностей между участниками, но и путем предоставления им необходимых средств для их выполнения – ресурсов, информации, оборудования¹. Е. А. Домогацкая и С. В. Шманёв особо обращают внимание на то, что модель административного поведения Г. Саймона подчеркивает важность ненавязчивого контроля участников, в следствии чего обучение и распределение информации играют более значительную роль в выработке рационального поведения, чем приказы или санкции.

Данная теория делает акцент на важность правил и установленных порядков в поддержании рационального поведения внутри организации. Г. Саймоном специально подчеркивается, что административное поведение, особенно принятие решений, требует, прежде всего, следовать правилам, а не просчитывать последствия. Г. Саймон, как и Вебер, отличал формальную рациональность от технической. Модель, развитая Г. Саймоном, может также использоваться для объяснения того, каким образом структуры, созданные для обеспечения рациональности, при определенных условиях могут иметь обратный эффект².

Помимо исследования принципов функционирования и развития организации в теории административного поведения Г. Саймона, довольно четко видны основы концепции «ограниченной рациональности», принесшей три десятилетия спустя своему разработчику Нобелевскую премию.

В основе модели административного поведения, в рамках которой принимаются решения работниками организации, лежит концепция познавательных ограничителей индивидуального принятия решений. Г. Саймон подчеркивает, что ограниченный индивидуум не может достичь высокой степени рациональности, поскольку число вариантов, которое он должен рассмотреть, весьма обширно. Индивидуальный выбор происходит на основе предпосылок, принятых субъектом в качестве основы для выбора. В свою очередь административное поведение будет определяться исходя из пределов, установленных дан-

¹ Домогацкая Е. А., Шманёв С. В. Концептуальные подходы к теории управления организациями // Транспортное дело России. – 2011. – № 6. – С. 15–19.

² Simon H. Administrative Behavior. 3-rd ed. N.Y. : Free Press, 1976.

ными предпосылками. Организации определяют полный набор задач, устойчивые ожидания, необходимую информацию и средства, текущую рабочую программу и набор сдерживающих факторов, в пределах которых требуемые решения могут быть приняты. В этом смысле рассматривается понятие ограниченной рациональности, которое интегрирует два ключевых элемента рациональной системной перспективы, – специфику цели и формализацию.

Проблема распределения ограниченных ресурсов может рассматриваться либо в нормативном, либо в позитивном плане. И в том и в другом случае в качестве основополагающей посылки используется тезис о возможности адаптировать средства к целям, действовать в соответствии с задачами и складывающимися обстоятельствами.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА МЕЛКОЕ ХИЩЕНИЕ

*А. В. Коркин¹,
А. А. Харламова²*

Изучение правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что сотрудники полиции нередко допускают ошибки при юридической оценке деяний, содержащих признаки правонарушений, вновь вводимых в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³. А если учесть, что изменения в отечественного административное законодательство вносятся довольно часто и достаточно большими объемами, то остается только предполагать, как это сказывается на эффективности работы правоохранительных органов.

К числу вызывающих наибольшие затруднения в правоприменительной деятельности полиции можно отнести недавно измененные составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» и ст. 7.27. КоАП РФ «Мелкое хищение».

¹ Профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Коркин А. В., 2017.

² Доцент кафедры уголовного права Уральского юридического института МВД России, кандидат юридических наук. © Харламова А. А., 2017.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант» (далее по тексту – КоАП РФ).

Сами по себе побои и мелкие хищения, независимо от отнесения их законодателем к преступлениям или административным правонарушениям, являются одними из самых распространенных противоправных деяний. А деятельность по их пресечению и юридической оценке вполне может быть отнесена к типовым ситуациям оперативно-служебной деятельности сотрудников полиции, несущих службу в общественных местах.

Рассмотрим некоторые особенности административной ответственности за совершение мелкого хищения.

Условно можно сказать, что административным правонарушением признается мелкое, ненасильственное, простое хищение. Это необходимо понимать следующим образом:

1) мелкое хищение, т. е. стоимость похищенного чужого имущества равна или меньше одной тысячи рублей – для квалификации содеянного по ч. 1 рассматриваемой статьи, или стоимость похищенного больше одной тысячи рублей, но не более двух тысяч пятисот рублей – для квалификации содеянного по ч. 2 этой статьи;

2) ненасильственное хищение предполагает, что оно совершается в форме кражи, мошенничества, присвоения или растраты, т. е. насилие в отношении других граждан или угроза его применения в действиях виновного лица отсутствуют;

3) простое хищение означает, что оно совершается при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ст. 158¹ УК РФ; чч. 2, 3 и 4 ст.ст. 158, 159, 159¹, 159², 159³, 159⁵, 159⁶ УК РФ; чч. 2 и 3 ст. 160 УК РФ. Хищение не может признаваться мелким, если было совершено: группой лиц по предварительному сговору; организованной группой; с незаконным проникновением в жилище, помещение либо иное хранилище; с причинением значительного ущерба гражданину; из одежды, сумки или другой ручной клади, находившихся при потерпевшем; с использованием своего служебного положения; из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода; лицом, подвергнутым административному наказанию¹.

При наличии в совокупности всех трех указанных признаков хищение признается мелким и квалифицируется по соответствующей части ст. 7.27 КоАП РФ.

¹ Содержание изложенных признаков см. в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое».

Формы хищений достаточно подробно проанализированы в уголовно-правовой литературе¹ и руководящих разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации.

Кражей признаются действия лица, совершившего незаконное изъятие имущества: в отсутствие собственника, иного владельца или посторонних лиц; в присутствии собственника, иного владельца или посторонних лиц, но незаметно для них; в присутствии лиц, не осознающих противоправность совершаемых действий; в присутствии близких родственников виновного, не противодействующих происходящему; под наблюдением лиц, осознающих противоправность происходящего, но не обнаруживающих себя. Грабежом является открытое хищение чужого имущества, то есть такое хищение, которое совершается в присутствии собственника, иного владельца имущества или иных лиц, осознающих противоправный характер действий виновного. Разбоем считается нападение в целях хищения чужого имущества, совершенное с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия².

Мошенничество представляет собой хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием. Присвоение состоит в безвозмездном, совершенном с корыстной целью, противоправном обращении лицом вверенного ему имущества в свою пользу против воли собственника. Растрата заключается в противоправных действиях лица, которое в корыстных целях истратило вверенное ему имущество против воли собственника путем потребления этого имущества, его расходования или передачи другим лицам³.

¹ См., напр.: Щетинина Н. В. Квалификация преступлений против собственности : учебное пособие. Екатеринбург : УЮИ МВД России, 2012. 74 с.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» // Справочно-правовая система «Гарант».

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Справочно-правовая система «Гарант».

Федеральным законом № 323-ФЗ¹ в УК РФ была введена ст. 158¹ «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию». Диспозиция статьи изложена как «мелкое хищение чужого имущества, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию за мелкое хищение, предусмотренное ч. 2 ст. 7.27 КоАП».

В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ 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.

Таким образом, при квалификации содеянного по ст. 158¹ УК РФ необходимо чтобы лицо ранее было привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ, а со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания за это административное правонарушение не истек один год.

Необходимо обратить внимание, на то, что совершение двух мелких хищений на одинаковые суммы, но в разной последовательности, может повлечь разные правовые последствия.

Так, если лицо, к примеру, совершило тайное хищение без квалифицирующих обстоятельств на сумму 500 руб., то совершение второго такого же хищения, но уже на сумму 1500 рублей не дает оснований для привлечения к уголовной ответственности. Однако если первое хищение было совершено на сумму 1500 руб., то совершение второго хищения даже на сумму 500 руб. образует признаки преступления, предусмотренного ст. 158¹ УК РФ.

При этом уголовные дела о преступлении, предусмотренном ст. 158¹ УК РФ, признаются делами публичного обвинения, т. е. уголовное преследование осуществляется независимо от факта обращения в полицию потерпевшего с заявлением. Для возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 7.27 КоАП РФ также не требуется обязательное наличие повода в виде сообщения или заявления физических и юридических лиц, являющихся потерпевшими от

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // Справочно-правовая система «Гарант».

мелкого хищения, а возможно использование любого повода, названного в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ. Однако все же следует признать крайне желательным наличие такого заявления в материалах дела по данной статье КоАП РФ, ибо только собственник имущества, являющийся потерпевшим и опрошенный в качестве такового, может наиболее полно пояснить относительно индивидуальных признаков похищенного имущества и обстоятельств дела.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.27 КоАП РФ, формально проведение административное расследование является обязательным. Ст. 28.7 КоАП, несмотря на ее название «Административное расследование» содержание указанного понятия не раскрывает. По мнению Верховного Суда Российской Федерации, «административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц¹, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности»².

В то же время, в правоприменительной практике возникают ситуации, когда в проведении административного расследования по данной категории дел нет необходимости (например, лицо, совершившее мелкое хищение, установлено, не предпринимает попыток скрыться, не отрицает своей вины, а величина ущерба определена и не превышает двух тысяч пятисот рублей, что позволяет составить протокол об административном правонарушении сразу на месте выявления или пресечения). В таких случаях стремление к строгому выполнению требования КоАП РФ о вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования при совершении любого мелкого хищения приведет правоприменителя лишь к созданию видимости осуществления административного расследования, то есть к фактиче-

¹ Лица, перечисленные в ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ, а также прокурор.

² См. абз. 3 подп. «а» п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ».

скому не проведению «реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности». Правовым последствием этого будет передача материалов дела мировому судье.

Для формирования единой правоприменительной практики следует предусмотреть возможность проведения административного расследования по данной категории дел только при необходимости осуществления экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, как это сейчас и сделано в отношении, например, административных правонарушений в области дорожного движения.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении при наличии к тому оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ. При этом следует учитывать, что невозможно прекращение должностными лицами ОВД (полиции) возбужденного дела об административном правонарушении по ст. 7.27. КоАП РФ по основанию малозначительности (ст. 2.9 КоАП РФ) и освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности с объявлением ему устного замечания, поскольку в соответствии с п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ объявление устного замечания есть один из случаев, когда выносится Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, что по смыслу ст. 29.9 КоАП РФ вправе делать только судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ. А дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, и некоторые другие категории дел, названные в абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются судьями районных судов.

Должностная подведомственность по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях по ст. 7.27 КоАП РФ определяется в соответствии с действующей редакцией перечня должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять

протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ¹.

Субъективная сторона мелкого хищения характеризуется прямым умыслом и корыстной целью. Если изъятие чужого имущества преследовало цель его уничтожения, например, по мотиву мести, и не повлекло причинения значительного ущерба потерпевшему, оно рассматривается как административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.17 КоАП РФ («Умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества»).

Субъектом мелкого хищения может быть любое вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Учет в правоприменительной деятельности вышеизложенных особенности административной ответственности за мелкое хищение будет способствовать формированию единого подхода к юридической оценке таких деяний и соблюдению законности.

РОЛЬ И МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А. В. Кропачева²

Деятельность по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) является частью государственной политики в сфере национальной безопасности. В стратегии национальной безопасности Российской Федерации³ указано, что национальная безопасность в сфере защиты населения и территорий обеспечивается, в том числе, путем развития системы превентивных мер по снижению риска возникновения ЧС и пожаров на основе совершенствования надзорной деятельности.

Государственный надзор является одной из правовых форм административно-правовой защиты населения и территорий от ЧС, тесно

¹ Утвержден приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

² Преподаватель Московского финансово-юридического университета, кандидат юридических наук. © Кропачева А. В., 2017.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. II, ст. 212.

связанный с правовым нормированием, административно-правовыми разрешениями и запретами, с юридической ответственностью.

Государственный надзор проводится в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению ЧС и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения.

Государственный надзор осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок.

Органами, осуществляющими федеральный государственный надзор, являются:

а) структурное подразделение центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного надзора;

б) структурные подразделения территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного надзора, а также территориальные отделы (отделения, инспекции) этих структурных подразделений.

Перечень должностных лиц МЧС России, уполномоченных осуществлять государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, утвержден приказом МЧС России от 26 декабря 2014 г. № 733¹.

Объектами государственного надзора являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и граждане.

В ежегодном докладе МЧС России за 2016 г. говорится о том, что количество объектов, подлежащих государственному надзору в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, в 2016 г. уменьшилось на 75,4 % по сравнению с 2015 г. и

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015. – № 22.

составило 70 475¹. Считаем, что уменьшение показателя связано со снижением количества проводимых проверок к отношению объектов защиты малого и среднего предпринимательства, планированием проверок в отношении потенциально опасных объектов, объектов жизнеобеспечения, объектов и организаций, входящих в состав и создающие функциональные подсистемы РСЧС, реализацией комплекса новых форм и методов контрольно-надзорной деятельности, усилением профилактической работы.

В последние годы система правового регулирования осуществления надзорных полномочий в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера претерпела существенные измерения.

Общие требования к порядку осуществления государственного надзора в области защиты от ЧС установлены Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»².

Различаются в зависимости от субъекта надзорной деятельности федеральный государственный надзор, осуществляемый МЧС России, и региональный государственный надзор, осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с пробельностью законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего вопросы регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера, высказываются предложения о возложении функции по государственному надзору в области защиты населения и территорий от ЧС исключительно на федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы³.

Порядок организации надзорной деятельности установлен Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году». М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. С. 114.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. II, ст. 232.

³ См.: Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 134–135.

предпринимателей при осуществлении государственного надзора (контроля) и муниципального контроля», при применении положений которого необходимо учитывать, что он содержит ряд принципиальных положений, направленных на защиту юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводится государственный надзор, тогда как государственный надзор в области предупреждения ЧС осуществляется не столько в отношении организаций и граждан, сколько в отношении органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Такая специфика объекта государственного надзора обусловлена тем, что основной объем обязанностей и полномочий по предупреждению и ликвидации ЧС лежит именно на органах исполнительной власти и местного самоуправления¹.

Приказом МЧС России от 14 июня 2016 г. № 323 утвержден Административный регламент МЧС России исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера². Кроме того, приказом МЧС России от 14 апреля 2017 г. № 171 утвержден перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в сфере защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера³. Последний приказ был принят в целях реализации плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

Так, обязательными требованиями федерального закона № 68-ФЗ, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, являются требования, установленные ст.ст.: 4, 4.1, 6, 11,

¹ См.: Пучков В. А., Хабриева Т. Я., Артамонов В. С. и др. Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 497–498.

² См.: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.07.2016).

³ См.: Приказ МЧС России от 14 апреля 2017 г. № 171 «Об утверждении Перечня актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

13, 14, 20, 21, 25, а объектами, в отношении которых установлены обязательные требования, являются федеральные органы исполнительной власти, государственные корпорации и организации, создающие функциональные подсистемы РСЧС, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организации, входящие в состав функциональных подсистем РСЧС, эксплуатирующие критически важные объекты и потенциально опасные объекты, руководители (должностные лица) указанных органов государственной власти и организаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 803 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» в перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, входит федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

В целях применения при осуществлении федерального государственного надзора риск-ориентированного подхода, деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей подлежит отнесению к одной из категорий риска в соответствии с Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности.

Отнесение деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска осуществляется на основании критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска.

Проведение плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в зависимости от присвоенной категории риска деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется со следующей периодичностью:

- для категории высокого риска – один раз в 2 года;
- для категории значительного риска – один раз в 3 года.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых отнесена к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Применение такого подхода устраняет осуществление сплошных проверок подконтрольных субъектов и создает систему эффективного расходования ресурсов, способствует распределению объектов контроля по категориям риска при осуществлении плановых проверок.

Таким образом, государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС занимает одно из важнейших мест в комплексе мероприятий, направленных на уменьшение риска возникновения ЧС, а также на сохранение здоровья людей, снижение размера ущерба окружающей среде. А одними из приоритетных направлений надзорной деятельности является внедрение риск-ориентированного подхода, аудита безопасности, новых антикоррупционных форм и методов работы, повышение ответственности лиц, уполномоченных осуществлять проверки.

РОСТ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Л. Д. Кузнецов¹

Основной проблемой государства является обеспечение поступления в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды налогов, сборов и иных установленных законом платежей. Федеральная налоговая служба России станет более действенной только в том случае, если в стране будет установлен оптимальный механизм налогового администрирования, так как организационная деятельность по налоговому администрированию направлена на развитие процессуальных форм реализации прав и обязанностей субъектов налоговых правоотношений. Известно, что объектом налогового администрирования является исполнение налоговой обязанности. Субъектами налогового администрирования считаются налоговые администраторы – государственные и местные органы, которым законодательно предоставлены соответствующие полномочия по осуществлению налогового процесса. При этом, администрирование налогов является частью налогового процесса и представляет взаимосвязанную совокупность процессуальных действий, направленных на создание благоприятных условий и оказание мотивирующих воздействий на субъект, исполняющий налоговую обязанность, а также на обеспечение законных

¹ Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Кузнецов Л. Д., 2017.

прав и интересов налогоплательщиков и других участников правоотношений. Целями налогового администрирования являются: исполнение налогоплательщиком налоговой обязанности; выполнение налоговой политики, тех задач, которые стоят перед государством на настоящее время; укрепление налоговой дисциплины; упорядочение налоговых отношений.

Важно, что налоговое администрирование представляет собой динамически развивающуюся систему управления налоговыми отношениями, координирующую деятельность налоговых органов в условиях рыночных отношений. В современных условиях налоговое администрирование стало одним из основных элементов эффективного функционирования налоговой системы и экономики государства. Эффективность налоговой системы обусловлена полнотой выявления источников доходов в целях обложения их налогами и минимизацией расходов по их мобилизации и обязанности уплате.

Полагаем, что налоговое администрирование должно обеспечить: полное и своевременное поступление в бюджетную систему налогов и других обязательных платежей, сокращение издержек на осуществление налогового контроля. Основными методами налогового администрирования являются налоговое планирование, налоговое регулирование и налоговый контроль. Каждому из этих методов присущи свои формы реализации, призванные обеспечивать решение определенных задач. Целью налогового администрирования является обеспечение плановых налоговых поступлений в бюджетную систему в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

В целях роста эффективности налоговое администрирование осуществляется на основе следующих принципов:

1) законности – администрирование налогов как подсистема управления налоговой системы должно осуществляться на основании и в рамках налогового законодательства. Контрольные мероприятия, которые совершаются в рамках администрирования налогов, должны проводиться исключительно в установленном законом порядке;

2) эффективности – результаты администрирования налогов в абсолютной денежной и относительной оценке (например, сбор налогов в бюджет) должны быть выше затрат на его проведение;

3) доступности и открытости информации по налогообложению;

4) организации работы по оперативному доведению до налогоплательщиков информации о действующем законодательстве и разъяснению порядка его применения;

5) объективности – проведение мероприятий администрирования налогов со стороны налоговых органов как субъекта, обладающего властными полномочиями, должно основываться на строгом соблюдении прав и законных интересов налогоплательщиков, уважении их чести и достоинства, устранении любых проявлений дискриминации или предвзятости в отношении налогоплательщиков;

6) презумпции правомерности налогоплательщика;

7) неотвратимости наступления определенной законом ответственности.

Следует отметить, что принципы налогового администрирования группируются в зависимости от сферы их функционирования на общие и специальные. Под общими принципами понимаются такие основные положения, руководящие идеи, которые присущи системе налогового администрирования в целом. Под специальными принципами налогового администрирования: формы управления налоговыми отношениями, которые включают в себя всю совокупность методов налогового планирования, прогнозирования, налогового регулирования, налогового контроля, налогового учета и анализа.

В целях реализации и совершенствования налогового администрирования Федеральная налоговая служба России проводит ряд мероприятий, в том числе совместно с ОЭСР и Внутриверопейской организацией налоговых администраций (ЮТА) с 30 августа по 1 сентября 2017 г. провела международный семинар, посвященный клиентоориентированному дизайну и разработке мобильных сервисов в налоговом администрировании. Основной темой семинара стала технологическая трансформация налоговых органов и построение взаимодействия с налогоплательщиками с учетом их ожиданий и потребностей.

Свыше 70 представителей из 35 стран а также крупнейшие и наиболее авторитетные иностранные и российские ИТ-компании – Accenture, Teradata, Яндекс, Сбербанк и ЕУ приняли участие в семинаре. ФНС России с 2015 г. ведет проект в рамках Форума ОЭСР по электронным услугам и цифровым каналам доставки, изучая мировой опыт и лучшие практики налоговых администраций в области информационных технологий в сфере обслуживания налогоплательщиков. Руководитель ФНС России М. Мишустин выступил с ключевым

докладом, посвященным использованию новейших цифровых технологий для повышения эффективности деятельности налоговых органов. Глава ФНС России отметил, что все цифровые решения и инструменты, используемые сегодня Налоговой службой России соответствуют международной налоговой повестке и позволяют успешно бороться со многими вызовами, которые отмечены в плане противодействия эрозии налоговой базы и выводу прибыли (BEPS). Он рассказал о передовых цифровых проектах ФНС России, которые вызывают интерес у иностранных коллег – автоматизированной системе «АСК НДС-2», маркировке товаров и внедрении онлайн касс. «Система «АСК НДС-2» позволяет автоматически сопоставлять данные контрагентов и осуществлять контрольные функции, основываясь на риск-ориентированном подходе, не мешая работе добросовестных налогоплательщиков. Цифровизация налогового администрирования создает кумулятивный эффект, который выражается в росте эффективности налогового администрирования. С начала применения «АСК НДС-2» налоговые поступления в бюджетную систему росли опережающими темпами. Так, поступления в федеральный бюджет в январе-июле 2017 г. выросли более чем на 33 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составили 5,2 трлн руб. Кроме того, что особенно важно для бизнеса, что «правила игры» стали понятнее».

На семинаре были продемонстрированы возможности нового порядка передачи данных о сделках в налоговые органы. В настоящее время Онлайн кассы нового поколения автоматически передают информацию о продажах, что позволяет налоговым органам дистанционно контролировать бизнес и сокращать количество выездных проверок до минимума. В результате, снижается административное давление на предпринимателей, улучшается бизнес-среда, а у рядовых потребителей появляется дополнительный инструмент защиты своих прав.

Кроме того, руководитель ФНС России отметил, что с января 2017 г. иностранные компании, которые оказывают электронные услуги или реализуют контент в интернете российским пользователям, должны встать на учет в российских налоговых органах и платить НДС. Для их комфортной работы ФНС России запустила специальный сервис – «НДС офис», который включает «Личный кабинет иностранной организации». Сервис и кабинет функционируют как в русскоязычной, так и в англоязычной версии сайта.

В настоящее время поставлены на учет и получили доступ к «Личному кабинету иностранной организации» 121 налогоплательщик: это такие компании, как Google, APPLE, Microsoft, Samsung, Chelsea, WARGAMING, Netflix, Bloomberg Finance, KNIGOLUB и др. Сервисы ФНС России постоянно совершенствуются и пользуются все большей популярностью. Самые востребованные из них – это линейка Личных кабинетов для всех категорий налогоплательщиков. В них зарегистрированы 25,8 млн физических лиц, 485 тыс. юридических лиц и более 770 тыс. индивидуальных предпринимателей. Ежедневно к сервисам подключаются 13,8 тыс. физических лиц, 250 компаний и около 1000 индивидуальных предпринимателей. «Онлайн серверы» становятся все более персонифицированными и проактивными. Они ориентированы на жизненные ситуации и развиваются в соответствии с потребностями налогоплательщиков.

Хочется верить, что новые технологии помогут создать систему добровольного соблюдения налогового законодательства, а это повысит уровень взаимного доверия между государством и налогоплательщиками.

О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ)

Т. Г. Кулакова¹

Необходимость обеспечения безопасности дорожного движения в современных условиях обусловлена высоким ростом дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП). Безопасность дорожного движения остается одной из актуальных проблем, несмотря на все принимаемые меры.

В России ежегодно увеличивается количество автотранспортных средств, что приводит к росту числа дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП). В соответствии с этим повышается риск совершения правонарушений в сфере безопасности движения и причинения в результате их совершения вреда жизни и здоровью граждан.

¹ Старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России. © Кулакова Т. Г., 2017.

Статья 2 Федерального закона «О безопасности движения»¹ закрепляет понятие безопасного дорожного движения, под которым понимается состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий. Под дорожно-транспортным происшествием, в соответствии с указанным законом, понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб; а под дорожным движением, – совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог.

Таким образом, можно заключить, что безопасность движения вообще, это такое движение транспорта, регулируемое установленными правилами, при котором обеспечивается сохранность жизни, здоровья людей, а также материальных ценностей.

Таким образом, безопасность дорожного движения остается одной из актуальных проблем, несмотря на все принимаемые меры.

Анализируя административную практику, следует отметить, что основные усилия личного состава сотрудников ДПС ГИБДД прежде всего направлены на выявление нарушений, непосредственно влияющих на аварийность и тяжесть последствий в ДТП.

В соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД РФ» деятельность ГИБДД оценивается по показателю – «число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях»².

За 12 месяцев 2016 г. на территории г. Хабаровска выявлено 322 014 (в 2015 г. – 303 704) нарушений правил дорожного движения Российской Федерации, из них личным составом полка ДПС выявлено 135 671 из них:

- нетрезвых водителей (по ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ; по ст. 12.26 КоАП РФ; по ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ) – 2 810 (в 2015 г. – 4 130);
- по ст. 264.1 УК РФ – 509 (в 2015 г. – 396);

¹ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

² Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД РФ» (ред. 13.02.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

- движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением (ч. 3 ст. 12.16 КоАП РФ) – 377 (в 2015 г. – 404);
- не предоставление преимущества в движении пешеходам – 9 774 (в 2015 г. – 8 720);
- нарушение ПДД пешеходами – 8 879 (в 2015 г. – 7 032);
- нарушение правил применения ремней безопасности 23 130 (в 2015 г. – 24 726);
- нарушение правил перевозки детей 2 741 (в 2015 г. – 2 525);
- нарушение правил перевозки людей (ч. 1 ст. 12.23 КоАП РФ) 288 (в 2015 г. – 499).

За 2 квартала 2017 г. на территории г. Хабаровска было выявлено 155 418 (в 2016 г. – 144 360) нарушений ПДД РФ, из них личным составом полка ДПС выявлено – 67 614.

В соответствии с приказом от 4 декабря 2015 г. № 544 «Вопросы оценки деятельности подразделений УМВД России по Хабаровскому краю, подчиненных территориальных органов МВД России и организаций, созданных для реализации задач и обеспечения деятельности УМВД России по Хабаровскому краю» в оценку деятельности ГИБДД добавлены целевые индикаторы и показатели федеральной целевой программы «Повышения безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах».

Целью федеральной целевой программы «Повышения безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» является сокращение случаев смерти при ДТП.

Определяющее влияние на уровень аварийности оказывают водители транспортных средств. За 2016 г. вследствие нарушений ими правил дорожного движения совершено 917 дорожно-транспортных происшествий, при которых погибло 28 чел. и 1 136 получили травмы (в 2015 г. – 881).

Основными причинами таких происшествий явились:

- несоблюдение очередности проезда;
- водители находились в состоянии опьянения либо отказались от прохождения освидетельствования на состояние опьянения;
- ДТП с участием нетрезвых, либо отказавшихся от прохождения освидетельствования на состояние опьянения водителей;
- нарушение правил проезда пешеходных переходов;
- выезд на полосу встречного движения;
- нарушение требований сигналов светофора;
- неправильный выбор дистанции;

– превышение установленной скорости.

На дорогах г. Хабаровска зарегистрировано 125 (в 2015 г. – 140) дорожно-транспортных происшествий по причине не соблюдения Правил дорожного движения пешеходами. Основными причинами таких происшествий явились:

- переход через проезжую часть в неустановленном месте;
- неподчинение сигналам регулирования;
- переход через проезжую часть вне пешеходного перехода;
- пешеходы находились в состоянии опьянения.

Проведя анализ составов, содержащихся в гл. 12 КоАП РФ, совершаемых участниками дорожного движения, позволяет говорить о том, что самым распространенным видом административного наказания, применяемого к правонарушителям, является административный штраф.

Интересен тот факт, что в г. Хабаровске в 2016 г. за управление транспортными средствами в состоянии опьянения по ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ; ст. 12.27 КоАП РФ, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ – возбуждено 2 810 дел (в 2015 г. – 4 130) из них: по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ – 1389 дел (в 2015 г. – 1408), по ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ – 27 (в 2015 г. – 55); по ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ – 351 (в 2015 – 603), за невыполнение законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования (ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ) – 746 дел (в 2015 г. – 1138); ч. 2 ст. 12.26 – 187 (в 2015 г. – 648); ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ – 5 (в 2015 г. – 8); водителей управляющих транспортными средствами в состоянии наркотического опьянения – 147 (в 2015 г. – 134)¹.

За 2 квартала в 2017 г. при несении службы личным составом выявлено – 1 251 нетрезвых водителей по ч. 1, 3 ст. 12.8; ст. 12.26 КоАП РФ (в 2016 – 1 343); по ст. 264.1 УК РФ – 252 (в 2016 г. – 256).

Так, за управление транспортным средством водителем, лишенным права управления последним (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ) было привлечено к ответственности – 244 чел. (в 2015 г. – 298).

Таким образом, представляется возможным сделать вывод о том, что административный штраф, применяемый в сфере нарушений в области дорожного движения, не всегда является действенной мерой государственного принуждения.

¹ Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в УМВД России по Хабаровскому краю / сайт УГИБДД России по Хабаровскому краю.

Средний процент взысканных административных штрафов за нарушение ПДД с участников дорожного движения на сегодняшний день составляет 123 % (в 2015 г. – 119,8).

Интересен тот факт, что сотрудниками полка ДПС ГИБДД УМВД России по г. Хабаровску за административное правонарушение ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в 2016 г. возбуждено 2024 дел об административном правонарушении, а в 2015 г. – 2415.

По итогу рассмотрения дел об административных правонарушениях были приняты решения о привлечении к ответственности: наложение административного штрафа – 1534 (в 2015 г. – 1587); административного ареста – 157 (в 2015 г. – 174); обязательные работы – 18 (в 2015 г. – 84).

Таким образом, отмечается снижение показателя в данном направлении.

Согласно, вступившему в законную силу 1 января 2016 г. Федерального закона № 437¹ – при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.1 ст. 12.1 КоАП РФ, ст. 12.8 КоАП РФ, ч. 6, 7 ст. 12.9 КоАП РФ, ч. 3 ст. 12.12 КоАП РФ, ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ, ч. 3.1 ст. 12.16 КоАП РФ, ст. 12.24 КоАП РФ, 12.26 КоАП РФ, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа, административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного штрафа. Из общего количества административных правонарушений выявленных личным составом полка ДПС ГИБДД УМВД России по г. Хабаровску в 50 % размере могут быть уплачены 126 878 административных штрафов на сумму 149 882 200 руб., фактически уплачено на сумму 39 361 961 руб.

Согласно, данным предоставленным службой судебных приставов Хабаровского края, в результате совместных рейдовых мероприятий выявлено 161 должника, имеющих задолженности по оплате административных штрафов на сумму 1 027 421 руб.

Наличие у водителя неоплаченных штрафов может быть установлено сотрудником ГИБДД по базе данных.

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Согласно ч. 1. ст. 31.9 КоАП РФ, срок давности для взыскания штрафа составляет два года с даты вступления постановления в законную силу.

Таким образом, лицо, не уплатившее в установленный срок административный штраф, попадает под юрисдикцию судебного пристава-исполнителя, со всеми вытекающими из этого последствиями.

В течение указанного срока судебный пристав-исполнитель может обратить взыскание на имущество должника – на его денежные средства, находящиеся на счетах в банках России, на периодические выплаты должнику (например, на заработную плату), на имеющиеся у него ценные бумаги.

Если сумма задолженности превышает 10 000 руб., судебный пристав-исполнитель может вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации, временно приостанавливать действие водительских прав должников, не уплативших штрафы ГИБДД на сумму более 10 тыс. руб.

Проведенный анализ административного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов Российской Федерации, позволил сформулировать ряд выводов.

Под безопасностью понимается такое движение транспорта, которое регулируется установленными правилами, и при котором обеспечивается сохранность жизни, здоровья людей, а также материальных ценностей. Целью федеральной целевой программы «Повышения безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»¹ является сокращение случаев смерти при ДТП.

Определяющее влияние на уровень аварийности оказывают водители транспортных средств. Полагаем, что в целях неотвратимости наказания за административные правонарушения в области дорожного движения видится увеличение срока давности привлечения к административной ответственности по данной категории дел.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 41, ст. 5183.

ПРЕВЕНТИВНАЯ ФУНКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

О. В. Курбатова¹

Вопросам профилактики правонарушений и преступлений в последнее время уделяется большое внимание. Так, например, регулярно проводятся координационные совещания руководителей правоохранительных органов, ведется работа по противодействию незаконному обороту наркотиков, злоупотреблению алкоголем, по предупреждению подростковой преступности.

Важное место в системе профилактики преступности занимает такая превентивная мера как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это обусловлено тем, что, несмотря на сокращение числа зарегистрированных преступлений, за последние несколько лет возрос уровень повторной преступности. Кроме того, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, возросло число лиц, ранее совершивших преступления, признанные рецидивом (на 3,1 %), опасным рецидивом (на 16,8 %), особо опасным рецидивом (на 25,7 %), после условного осуждения (на 3,8 %)².

Сущность административного надзора заключается в наблюдении органами внутренних дел за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³ временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных этим законом.

Как отмечает Верховный Суд Российской Федерации, административный надзор представляет собой меру, направленную на предотвращение повторного совершения преступлений и (или) иных правонарушений лицами, имеющими судимость за определенные виды преступлений, предусмотренные Законом № 64-ФЗ⁴.

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат экономических наук, доцент. © Курбатова О. В., 2017.

² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-795264/>.

³ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (далее – Закон № 64-ФЗ).

⁴ Пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из

В ранее действовавшем Положении об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы¹, указывалось, что административный надзор «устанавливается для наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия». В данном случае, как отмечает А. Д. Никитин, административный надзор не сводился к наблюдению, предусматривая последнее в качестве промежуточной задачи для достижения более широких – профилактических целей².

Анализ ст. 2 Закона № 64-ФЗ показывает, что административный надзор в первую очередь устанавливается именно для предупреждения совершения поднадзорным лицом правонарушений различной степени общественной опасности. Достижение этой цели будет способствовать и достижению другой цели установления административного надзора, а именно защиты государственных и общественных интересов. При этом, как отмечает Ю. П. Оноколов, осуществление административного надзора в соответствии с установленными требованиями уменьшает возможность криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан, не склонных к совершению преступлений и иных правонарушений³.

Таким образом, говоря о превентивной функции административного надзора, можно выделить частную и общую превенцию.

В последнее время законодатель идет по пути усиления ответственности поднадзорного лица за несоблюдение установленных административных ограничений и обязанностей. Так, например, в 2011 г. установлена уголовная ответственность за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничений или обязанностей. Статья 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 31 декабря 2014 г. была дополнена ча-

мест лишения свободы» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 7.

¹ Утверждено Указом Президиума Верховного Суда СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1966. – № 30, ст. 597.

² Никитин А. Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – №1. – С. 62.

³ Оноколов Ю. П. Административный надзор – инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 12. – С. 43–44.

стью 3, в соответствии с которой установлена административная ответственность за повторное несоблюдение административных ограничений или невыполнения обязанностей, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Однако следует отметить, что такую категорию поднадзорных лиц, которые имеют непогашенную судимость за совершение преступлений при опасном и особо опасном рецидиве, не «пугают» предусмотренные законодательством санкции за уклонение от административного надзора или несоблюдение установленных ограничений¹.

В связи с этим надо еще раз обратить внимание на ст. 2 Закона № 64-ФЗ, в которой говорится об оказании индивидуального профилактического воздействия на поднадзорное лицо. Именно от эффективности этого воздействия и будет зависеть, совершит ли поднадзорное лицо в дальнейшем правонарушение или пойдет по пути законопослушного гражданина.

Закон № 64-ФЗ не раскрывает сущность индивидуального профилактического воздействия. Представляется, что такое воздействие должно быть направлено на ресоциализацию поднадзорного лица, формирование у него законопослушного поведения, восстановление в себе ценностных ориентаций.

Рассматривая организацию работы по осуществлению профилактической работы с указанной категорией лиц, следует особо выделить службу участковых уполномоченных полиции, на которых возложены основные обязанности по осуществлению комплекса профилактических мероприятий с данными лицами.

Основной метод индивидуальной профилактической работы, используемый участковым уполномоченным, – убеждение. Это, в первую очередь, профилактическая беседа с поднадзорным, направленная на убеждение лица к возвращению к нормальному образу жизни с точки зрения социума и отказа от совершения противоправных деяний; разъяснение негативных последствий от антиобщественного образа жизни; склонение к участию в общественно-полезных мероприятиях. И как обязательное условие профилактической работы с таким лицом – его трудоустройство.

¹ Курбатова О. В., Крахин Р. В. Организационно-правовые основы осуществления участковыми уполномоченными полиции административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 77.

В процессе реализации административного надзора участковые уполномоченные полиции сталкиваются с некоторыми трудностями.

Во-первых, ни Закон № 64-ФЗ, ни приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹ не раскрывают содержание и формы индивидуальной профилактической работы с поднадзорным лицом.

Во-вторых, как уже выше было сказано, многих рецидивистов не пугают санкции за нарушение установленных ограничений и обязанностей. При этом с такой категорией поднадзорных должны работать опытные сотрудники органов внутренних дел, а не вчерашние выпускники высших учебных заведений. Таким образом, остро встает вопрос подготовки личного состава участковых уполномоченных полиции в вопросах индивидуальной профилактической работы.

В-третьих, неравномерное распределение лиц, подлежащих профилактическому учету, т. е. проживание большого количества лиц, в отношении которых установлен административный надзор, на административном участке отдельно взятого участкового уполномоченного полиции, создавая ему большую нагрузку, в сравнении с его коллегами, по осуществлению профилактических мероприятий в отношении указанных лиц.

Кроме того, для успешной ресоциализации необходимы и специализированная психологическая помощь поднадзорным лицам с целью их психологической адаптации, и квалифицированная помощь со стороны служб социальной защиты населения по трудоустройству поднадзорных лиц, по организации получения ими профессиональной квалификации или профессиональной переориентации.

В заключении отметим, что реализация превентивной функции административного надзора будет зависеть и от действенности индивидуального профилактического воздействия на поднадзорного со стороны органов внутренних дел, и от эффективности оказания помощи указанным лицам в постпенитенциарной адаптации.

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ ОТЧЕТОВ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ О ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЕ

Е. С. Кученин¹

Российская Федерация – правовое государство, что выражается не только в провозглашении верховенства права, но в вовлечении в решение задачи обеспечения неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина широких слоев общества. Вышесказанное в полной мере относится и к правоохранительной сфере государственного управления, в которой претворение в жизнь идеи правового государства выражается в том числе в дальнейшем совершенствовании законодательства, регулирующем общественные отношения в области государственной защиты жизни и здоровья прав и свобод личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Без сомнения, важнейшее значение в системе административно-правового регулирования правоохранительной деятельности государства, в целом, и государственного управления в сфере внутренних дел имеет Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», с вступлением в силу которого была провозглашена новая парадигма деятельности государства в соответствующей сфере, состоящая в перенацеливании системы органов внутренних дел на партнерские отношения с обществом, подразумевающие такую их деятельность, которая находит поддержку общества в целом, побуждая граждан к взаимодействию с правоохранительными органами.

Нашедший отражение в современном законодательстве механизм правоохранительной деятельности преследует именно эти цели.

В своей деятельности полиция руководствуется рядом взаимосвязанных принципов, закрепленных в гл. 2 Федерального закона «О полиции», среди которых принципы открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, а также взаимодействия и сотрудничества.

Реализация принципа открытости и публичности позволяет сделать деятельность полиции понятной для общества и создает основу для общественного доверия и поддержки граждан, а значит и для во-

¹ Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Кученин Е. С., 2017.

влечения широких слоев общественности в охрану прав и свобод граждан, общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, т. е. создает основу для реализации такого принципа деятельности полиции, как принцип взаимодействия и сотрудничества. Как неоднократно отмечалось, именно вовлечение в эту деятельность широких слоев общественности в наибольшей степени обеспечивает ее эффективность.

Согласно действующего законодательства отдельные категории должностных лиц органов внутренних дел обязаны регулярно отчитываться о проделанной работе и состоянии дел в сфере противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Отчитываться о деятельности полиции уполномочены:

- министры внутренних дел по республикам, начальники главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации и начальники управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, начальники управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям – перед представительными органами соответственно государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- участковые уполномоченные полиции – перед гражданами, проживающими на обслуживаемом административном участке (нескольких административных участках).

В основу правового регулирования отчетов должностных лиц полиции положены нормы Федерального закона от 3 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Нормы этого законодательного акта конкретизированы нормами приказа МВД России от 30 августа 2011 г. № 975¹, которым была утверждена Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России. Применительно к деятельности участковых уполномоченных полиции, нормы этого нормативного правового акта дополнены отдельными положениями Наставления по организации деятельности участ-

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 (ред. от 10.03.2016) «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России») // Российская газета. – 2011. – № 219. – 30 сент.

ковых уполномоченных полиции¹, разд. XIV которого целиком посвящен регламентации организации и проведения отчетов участковых уполномоченных полиции перед населением о проделанной работе.

Пересказывать содержание указанных подзаконных нормативных правовых актов не имеет смысла, однако целесообразно несколько подробнее рассмотреть значение норм федерального закона «О полиции» в контексте законодательного регулирования отчетов участковых уполномоченных полиции перед жителями своих административных участков.

Это в полной мере относится к деятельности участковых уполномоченных полиции, как представителей полиции, наиболее тесно соприкасающихся с населением практически во всех сферах его жизнедеятельности.

Безусловно, огромную роль играет проводимая участковым уполномоченным полиции индивидуальная профилактическая работа, осуществляемая главным образом при проведении профилактического обхода административного участка и осуществлении приема населения. Однако публичные выступления участковых уполномоченных полиции перед большими группами жителей своих административных участков позволяют участковому уполномоченному полиции не только глубже понять настроения людей, их нужды и наиболее волнующие их проблемы, но и консолидировать жителей на решение насущных проблем обеспечения безопасной жизнедеятельности в местах своего проживания. Отметим, что эффективность привлечения общественности к решению этих и других волнующих их вопросов заметно повышается, если в отчете участкового уполномоченного также принимают участие представители органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, включая предприятия жилищно-коммунальной сферы, а также руководители общественных объединений правоохранительной направленности.

Реализацию принципа общественного доверия и поддержки граждан законодатель связывает, прежде всего, с деятельностью общественных советов, создаваемых при МВД России и его территориальных органов². Однако, именно посредством проведения отчетов участковых уполномоченных полиции обеспечиваются и привлечение

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – № 65. – 27 марта.

² См.: ч. 7 ст. 9 Федерального закона «О полиции».

граждан и общественных объединений к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в местах компактного проживания людей, и выработка и рассмотрение инициатив общественных объединений и граждан в сфере обеспечения их комфортного и безопасного проживания на административном участке.

Эта форма несения службы участковым уполномоченным полиции интересна жителям, что подчеркивает важность не только действенной правовой регламентации отчетов участковых уполномоченных полиции перед населением своих административных участков о проделанной работе, но и качественной организации, подготовки и проведения отчетных собраний участковых уполномоченных полиции.

Поэтому, наряду с тщательной правовой регламентацией, большое значение имеют некоторые организационные аспекты подготовки и проведения отчетов участковых уполномоченных полиции перед населением.

Перед проведением отчетного собрания участковому уполномоченному следует подготовить доклад, основой для разработки которого, как уже было отмечено, служит информационно-аналитическая записка.

Отметим еще одно важное обстоятельство – Выбор места и времени отчетного собрания, которые в значительной степени зависят от местных условий, в том числе климатических, наличия оборудованных или приспособленных для публичных выступлений мест и ряда иных факторов.

Целесообразно обеспечить участие в отчете участкового уполномоченного полиции приглашенных лиц: представителей общественных объединений; лиц из числа руководителей органов местного самоуправления; представителей предприятий, работающих в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, большое значение приобретает инициативное и неформальное оповещение населения об отчете участкового уполномоченного полиции.

Все это, наряду с тщательной правовой регламентацией отчетов участковых уполномоченных полиции, позволит вовлечь в дело обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности широкие слои ответственности, что в конечном итоге положительно скажется на защите прав и свобод граждан, способствуя претворению в жизнь идеи правового государства.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЙ

*Т. А. Лахтина*¹

Традиционно правовое положение юридического лица относится к предмету гражданского права, прежде всего по причине участия данного субъекта права в хозяйственном обороте.

Между тем, сложившееся понимание и использование конструкции юридического лица исключительно как участника имущественного оборота не вполне отвечает современной организации общественной жизни. За последние десятилетия в России создан ряд уникальных в своем роде юридических лиц, которые, являясь некоммерческими организациями, обладают функциями, присущими органам публичной власти. Эти юридические лица именуются государственными корпорациями. При этом при наличии формально одного и того же обозначения организационно-правовой формы объем публичных правомочий у них существенно отличается.

Место подобных организаций в системе публичных, прежде всего административно-правовых отношений, по мнению автора, определяется совокупностью публичных функций, ими выполняемых.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. определяет государственные корпорации в качестве разновидности институтов развития, являющихся переходной формой, призванной способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими. По мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка часть государственных корпораций должна быть акционирована с последующей полной или частичной приватизацией, часть государственных корпораций, созданных на определенный срок, должна прекратить свое существование².

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Лахтина Т. А., 2017.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489.

Но с момента утверждения данной концепции прошло почти 10 лет и политический вектор в отношении судьбы подобных юридических лиц сменился.

3 июля 2016 г. был принят Федеральный закон «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Данный закон устанавливает, что «публично-правовой компанией является унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества». Здесь же определяется, что публично-правовая компания может быть создана путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, а также некоммерческой организации, уполномоченной Правительством Российской Федерации на осуществление функций по формированию компенсационного фонда долевого строительства, на основании федерального закона, определяющего порядок такой реорганизации.

При этом публично-правовая компания не может быть создана путем реорганизации в форме преобразования государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Государственной корпорации по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Часть 5 ст. 2 данного законодательного акта содержит открытый перечень функций и полномочий публично-правового характера таких и относит к ним, в частности: проведение государственной политики; предоставление государственных услуг; управление государственным имуществом; обеспечение модернизации и инновационного развития экономики; осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики; реализацию особо важных проектов и государственных программ.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4169.

Таким образом, публично-правовые компании, должны стать в некоторой степени универсальным субъектом права.

Перейдем к краткому рассмотрению перечня функций и полномочий публично-правового характера ныне существующих государственных корпораций, которые по логике вышеназванного закона не могут быть преобразованы в публично-правовые компании и должны сохранить имеющийся статус.

Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» в целях обеспечения функционирования системы страхования вкладов выполняет следующие публично-правовые функции: ведение реестра банков; право требования от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка; право на обращение в Банк России с предложением о применении к банкам мер ответственности, предусмотренных ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹.

Государственная корпорация Внешэкономбанк, созданная в соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»² (далее – Закон о банке развития) также обладает рядом правомочий, имеющих публично-правовую природу: участие в реализации федеральных целевых программ и государственных инвестиционных программ, включая внешнеэкономические, в том числе по государственной поддержке экспорта промышленной продукции, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами; участие в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства; контроль за соблюдением юридическими лицами требований, предусмотренных условиями проектов, реализуемых с участием Внешэкономбанка.

К числу функций, носящих публично-правовой характер, выполняемых Государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», можно отнести осуществление информационно-разъяснительной и иной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства и мониторинг реализации региональных

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 22, ст. 2562.

адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов.

Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (далее – Ростех) обладает тремя основными публично-правовыми функциями: содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции, проведении перспективных исследований и развитии технологий; обеспечение продвижения на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности; участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и государственной программы вооружения, а также организации в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, долгосрочных целевых программ, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества.

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее – Росатом) реализует такие публично-правовые функции, как: проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов; исполнение функций уполномоченного органа управления использованием атомной энергии; исполнение функций государственного компетентного органа по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них; исполнение функций центрального государственного органа и пункта связи, а также национального компетентного органа по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в Международном агентстве по атомной энергии и других международных организациях; исполнение функций уполномоченного Правительством Российской Федерации органа управления государственным запасом специ-

ального сырья и делящихся материалов, а также ядерными материалами, находящимися в федеральной собственности; осуществление контроля за обращением ядерных материалов в Российской Федерации; ведение государственного регистра ядерных материалов; осуществление функций органа управления специальными перевозками; осуществление лицензирования деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях; организация и осуществление аккредитации в области использования атомной энергии; осуществление функций федерального органа исполнительной власти в области защиты государственной тайны, а также полномочия по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну.

Для реализации государственной функции управления космической деятельностью Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» наделена следующими публично-правовыми полномочиями: обеспечение реализации государственной политики в области космической деятельности совместно с федеральным органом исполнительной власти по обороне и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями; разработка государственных программ Российской Федерации в области космической деятельности; осуществление лицензирования космической деятельности; обеспечение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти изучения, прогнозирования и определения астероидно-кометной опасности, а также разработка методов и средств ее парирования; организация и обеспечение запусков космических аппаратов военного, социально-экономического и научного назначения; осуществление единой государственной политики в сфере проведения работ по созданию ракетно-космической техники военного назначения, в том числе боевой ракетной техники стратегического назначения; обеспечение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти реализации государственной политики в области поддержания, развития и использования системы ГЛОНАСС; осуществление полномочий государственного органа в области регистрации и ведения национального регистра запускаемых космических аппаратов; проведение проверок организаций ракетно-космической промышленности; принятие нормативно-правовых актов в установленной сфере деятельности, а также признание недействующими норма-

тивно-правовых актов федеральных органов государственной власти в части, касающейся космической деятельности; осуществлений функций федерального органа исполнительной власти в области защиты государственной тайны, а также полномочий по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну.

Таким образом все существующие в настоящее время государственные корпорации наделены публично-правовыми функциями, в силу чего наряду с органами публичной власти, они принимают участие в публично-правовых отношениях. Агентство по страхованию вкладов и Внешэкономбанк имеют минимальный объем публичных функций и обладают статусом госкорпорации скорее для обеспечения относительной самостоятельности в их деятельности от органов государственной власти. Государственные корпорации «Ростех», «Росатом» и «Роскосмос» реализуют свои функции в сферах обороны и безопасности государства. Росатом и Роскосмос возглавляют обособленные отрасли промышленности, при этом специализированные отраслевые федеральные органы исполнительной власти отсутствуют, в силу чего данные госкорпорации обладают, в сравнении с остальными, большим объемом публично-правовых полномочий.

Эффективность описанного подхода к установлению публично-правового статуса организаций, не являющихся органами государственной власти, и его приемлемость для системы публичного управления нашего государства можно оценить лишь по прошествии определенного времени.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Е. А. Леонова¹

Коррупция – глобальная проблема современного общества. Эскалация рассматриваемого феномена ведет к активизации, росту и процветанию более опасных противоправных деяний. Несмотря на обширную законодательную базу как международного, так и нацио-

¹ Курсант МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Леонова Е. А., 2017. Научный руководитель: заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Г. Н. Василенко.

нального права, противодействие деяниям коррупционной направленности представляется малоэффективным. В первую очередь это вызвано тем, что круг коррупционных проявлений очерчен не четко, что способствует латентности коррупции и вызывает ряд дискуссионных вопросов в исследовательской среде¹. Основной недоработкой видится не отвечающее современным реалиям определение понятия «коррупция»².

Легальное определение данного явления закреплено в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», где под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица³.

В ст. 13 данного законодательного акта закреплено, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а в ст. 14 указывается на ответственность юридических лиц.

Стоит отметить, что ни в Федеральном законе «О противодействии коррупции», ни в отраслевых законодательных актах не указывается, за какие коррупционные проявления наступает та или иная ответственность, в частности административная.

¹ Шурухнова Д. Н., Бондарь Е. О. Применение административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 156–159.

² Шурухнова Д. Н., Бондарь Е. О. К вопросу о применении административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения // Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения : сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 232–236.

³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6228.

«Принятие Федерального закона о противодействии коррупции не повлекло за собой ни установления в УК РФ четкой правовой квалификации коррупции, ни запрета коррупции как преступного деяния нормами Уголовного кодекса»¹. Данное утверждение А. С. Сухарева можно справедливо отнести и к административным правонарушениям в сфере коррупции.

В легальном определении коррупции законодатель ограничился лишь перечислением отдельных противоправных коррупционных деяний подпадающих под действие в первую очередь Уголовного кодекса Российской Федерации, а также частично указал на административные правонарушения в сфере коррупции в части «совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица»², гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности в определении вообще не уделяется никакого внимания. В связи с чем представляется уместным следующее выражение «чем детальнее характеризуется правовое понятие, тем более узкий круг объектов оно характеризует»³.

Следовательно, имеется реальная необходимость разработать широкое определение понятия «коррупция», способное всесторонне охватывать данное явление и позволяющее рассматривать его с точки зрения любой отрасли права.

Рассмотренная неопределенность вызвала немалое количество дискуссий на доктринальном уровне. Исследователи придерживаются мнения, что необходимы разработка и закрепление на законодательном уровне понятия «административное правонарушение в сфере коррупции».

Так, С. К. Илий считает, что «под административным правонарушением коррупционной направленности следует понимать действие (бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленное либо по неосторожности как с использованием своего

¹ Сухарев А. С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 50–54.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6228.

³ Сухарев А. С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования... С. 50–54.

служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей»¹.

А. Д. Ильяков под административной коррупцией понимает «использование в системе государственного управления должностного положения в целях извлечения личной выгоды вопреки интересам службы»².

Однако определения данных исследователей не дают представления о том, что все-таки необходимо понимать под коррупционными правонарушениями и какие статьи КоАП РФ стоит к ним относить. Их определения являются в большей степени разновидностью общего определения коррупции.

Кроме того, закрепление понятия «административное правонарушение в сфере коррупции» представляется нецелесообразным ввиду того, что в ст. 2.1 КоАП РФ дается исчерпывающее определение понятия «административное правонарушение», которое не требует излишнего уточнения. Следуя позиции указанных исследователей, подобные определения можно давать к каждой главе особенной части КоАП РФ. Данная позиция имеет свое значение лишь в исследовательской среде, и не имеет никакого смысла на уровне законодательства.

Отдельного внимания заслуживает Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»³.

При его рассмотрении можно сделать вывод, что к коррупционным правонарушениям законодатель относит ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ

¹ Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 460–468.

² Ильяков А. Д. Административно-правовое исследование понятия «коррупция» // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 342–346.

³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6235.

или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» КоАП РФ. На основе указанного федерального закона в доктрине сложился классический подход к пониманию коррупционных правонарушений, т. е. исследователи относят к ним две указанные статьи КоАП РФ, мотивируя это тем, что эти нормы закреплены в Кодексе с принятием антикоррупционного законодательства. Данный подход является весьма узким и неспособен в полной мере отразить коррупционные правонарушения отрасли административного права.

Наиболее целесообразным представляется подход исследователей, которые выступают за то, что к коррупционным правонарушениям необходимо относить большее количество составов, предусмотренных КоАП РФ. Так, С. К. Илий выделяет 11 статей КоАП РФ, которые, по его мнению, относятся к правонарушениям в сфере коррупции¹, а некоторые исследователи выделяют и до 20 составов правонарушений.

Несомненно, отнесение к коррупционным таких статей КоАП РФ, как ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»; ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»; ст. 15.21 «Неправомерное использование инсайдерской информации» и многих других является полностью обоснованным и необходимым действием.

Сторонники следующего подхода считают, что необходимо внесение в КоАП РФ новых составов правонарушений в сфере коррупции. Ряд исследователей, в том числе и С. К. Илий предлагает «предусмотреть административную ответственность за протекционизм; за умышленное представление недостоверных сведений о доходах и расходах; за осуществление предпринимательской деятельности государственным служащим»² и др.

Однако данный подход, на наш взгляд, не является оправданным, так как за перечисленные деяния предусмотрена дисциплинарная ответственность, которая в полной мере отвечает строгости наказания

¹ Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 460–468.

² Там же.

за подобные проступки, и их перевод в административные правонарушения не представляется необходимым.

Таким образом, из трех представленных подходов только второй подход отвечает современным реалиям, т. е. имеется необходимость в выявлении коррупционных правонарушений среди составов, закрепленных в КоАП РФ, с последующей их систематизацией в отдельную главу «Административные правонарушения в сфере коррупции», что позволит эффективно противодействовать коррупционным проявлениям, а также ведению статистической отчетности, что также позволит снизить латентность данного феномена.

Кроме того, основную работу стоит начать с закрепленного в Федеральном законе «О противодействии коррупции» легального определения исследуемого явления, дав ему более широкое, обходящее стороной конкретизацию, понятие.

Видится необходимость в выделении отдельного пункта в ст. 1 указанного Федерального закона, в котором будут перечислены коррупционные проявления с отраслевой классификацией, при этом список деяний не должен быть исчерпывающим.

Несмотря на то что коррупционные проявления не всегда обладают большой степенью общественной опасности, борьба с ними имеет неоценимое значение в виду того, что они, несомненно, являются прямыми предпосылками преступлений.

Противодействие коррупции, безусловно, может быть более эффективным, чем оно есть сейчас, но для этого требуется системный подход, заключающийся в корректировке понятийного аппарата, отраслевых законодательных актов, а также в правовом и культурном просвещении широких слоев населения.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Е. Н. Лихолет¹

В России правонарушения в сфере дорожного движения принимают огромные масштабы, а число лиц, привлеченных к административ-

¹ Начальник кафедры административного права и АСД ОВД Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Лихолет Е. Н., 2017.

ной ответственности за совершение этих проступков, достигает ежегодно 60–62 млн чел. в год. Фактически на каждого третьего гражданина ежегодно приходится одно административное наказание за нарушения в сфере дорожного движения. Отмечено, что основное количество, примерно 78 % всех правонарушений совершается водителями транспортных средств. Причем из всех административных правонарушений в области дорожного движения 1/4 допускается пешеходами, а вот на долю нарушений совершаемых должностными и юридическими лицами приходится 7 % от всего количества.

Кроме того, немало выявленных нарушений, будучи пресеченными, остаются без применения к виновному лицу мер административной ответственности. Не следует также забывать, что крайне велика латентность нарушений Правил дорожного движения (далее – ПДД). По оценкам экспертов, таких нарушений допускается в 5–7 раз больше, чем выявляется.

Отметим, что в общей структуре всех совершаемых административных правонарушений в России, а их ежегодно фиксируются свыше 100 млн фактов, большую часть составляют нарушения ПДД. Однако эти статистические данные имеют отношение исключительно к фактически выявленным нарушителям административно-правовых норм и наказанным в административном порядке лицам¹.

При надзоре за движением транспортных средств 1/3 от всех выявленных сотрудниками ДПС правонарушений составляют факты превышения водителями установленной скорости движения. В год ГИБДД выявляются свыше миллиона случаев: управления транспортным средством водителями в состоянии опьянения; нарушений, связанных с выездом на сторону проезжей части, предназначенную для встречного движения, и др.

Причем допускаемые участниками дорожного движения нарушения установленных правил, несоблюдение норм и правил содержания и эксплуатации дорог, являются основной причиной транспортных происшествий, приводящих в большинстве случаев к общественно опасным последствиям.

Постоянный рост числа совершенных административных нарушений в рассматриваемой сфере свидетельствует о сознательном нарушении водителями и пешеходами требований Правил дорожного движения. Вышеуказанные данные наглядно иллюстрируют и непо-

¹ Государственный доклад о состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации // Российская газета. – 2016. – № 48. – С. 7–8.

средственно указывают на низкий уровень культуры поведения, безответственность участников дорожного движения, обусловленные, в первую очередь, недостаточной эффективностью функционирования и реализации механизма управления и государственного контроля в области дорожного движения, обеспечения его безопасности.

По данным, предоставленным УГИБДД УМВД России по Хабаровскому краю за 2016 г., в среднем, на каждого владельца транспортного средства в течение указанного времени было составлено два протокола об административном правонарушении за нарушение ПДД.

Следует назвать виды административных правонарушений, наиболее часто совершаемых участниками дорожного движения (по данным УГИБДД УМВД России по Хабаровскому краю за 2016 г.)¹.

- превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (ст. 12.7 КоАП РФ);
- управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ);
- непредоставление преимущества в движении пешеходам и или иным участникам движения (ст. 12.18 КоАП РФ);
- непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 КоАП РФ);
- управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена, или транспортным средством, на котором незаконно установлен опознавательный знак «Инвалид» (ст. 12.5 КоАП РФ).

Рост совершаемых участниками дорожного движения административных правонарушений в рассматриваемой сфере оказывает влияние на уровень аварийности на автодорогах страны в целом. Возрастающая в последние годы диспропорция между приростом численности автопарка и дорожной инфраструктурой усиливается неэффективным функционированием системы обеспечения безопасности дорожного движения «человек – транспортное средство – дорога – окружающая среда», а также отдельных ее элементов. Механизм взаи-

¹ Электронный ресурс УГИБДД УМВД по Хабаровскому краю. Статистика // URL: www.gibdd.ru.

модействия и координации вышеуказанных элементов несовершенен, что в конечном итоге не позволяет добиться высоких результатов в обеспечении безопасности дорожного движения.

В этой связи следует помнить о том, что государственная система обеспечения безопасности дорожного движения в России, является неотъемлемой частью социально-экономической инфраструктуры общества и составляющим звеном обеспечения не только общественной, но и национальной безопасности.

Роль государства в указанной сфере сложно переоценить: обеспечение законности, общественной и личной безопасности, поддержание порядка на дорогах является важнейшей задачей всех органов управления в сфере транспорта и обеспечения безопасности дорожного движения.

Таким образом, к составляющим элементам безопасности дорожного движения следует присоединить еще один элемент – «органы власти и управления».

В настоящее время в Российской Федерации основным координационным органом в указанной сфере является Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения, образованной в целях обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения; разработки основных направлений совершенствования правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения; повышения эффективности взаимодействия с заинтересованными организациями и общественными объединениями по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Однако Правительству Российской Федерации в лице вышеуказанной Комиссии до настоящего времени не удавалось придерживаться четкой позиции, последовательности, планомерности в реализации сформулированных ею первоочередных задач.

Принимаемые ранее Федеральные программы по обеспечению безопасности дорожного движения в связи с недостатком реальных механизмов их реализации и достаточных финансовых ресурсов придали им во многом декларативный характер. На реализацию действующей в настоящее время Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 гг.» планируется потратить свыше 32 млрд руб. При этом около 50 % затрат (15,22 млрд руб.) по ее реализации «ляжет на плечи» бюджетов субъ-

ектов Российской Федерации и будет заимствована из внебюджетных источников.

В этой связи нельзя не согласиться с точкой зрения А. А. Бахаева, который говорит о том, что «важнейшим составным элементом государственной системы управления обеспечения безопасности дорожного движения является наличие в ней постоянного стабильного и достаточного по объему целевого источника финансирования. Решение этого вопроса видится в создании федерального специализированного фонда безопасности дорожного движения»¹.

Кроме того, следует признать, что основная практическая деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения сосредоточена на региональном уровне. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации разработаны и реализуются региональные программы безопасности дорожного движения. Именно регионы располагают основным ресурсом сокращения аварийности путем применения программно-целевого подхода в реализации разрешительных и контрольно-надзорных функций. Так, представляется важным создание государственного механизма управления региональными проектами и программами, включающего критерии оценки эффективности проектов программ и стимулирование последующей реализации наиболее успешных проектов. Обеспечение безопасности дорожного движения может успешно осуществляться только в процессе единой деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

На наш взгляд, в случае успешного решения вышеуказанных проблем возможно достижение наиболее эффективного управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе: укрепления вертикали исполнительной власти по предметам ведения федерального центра при одновременном развитии самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в реализации их прав и полномочий в области дорожного движения и обеспечения его безопасности; усиления взаимодействия государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление в области дорожного движения и

¹ Бахаев А. А. Деятельность органов государственного управления по совершенствованию законодательства РФ в области обеспечения БДД // Вестник южно-уральского государственного университета. – 2009. – № 17.

обеспечения его безопасности¹; совершенствования системы государственного контроля, в том числе путем исключения дублирования функций и полномочий в данной сфере; осуществления координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих публичное управление в области дорожного движения и обеспечения его безопасности; осуществления актуальных и всесторонних научно-технических исследований и разработок в области дорожного движения и обеспечения его безопасности; обеспечения безопасных условий движения участников дорожного движения, особенно пешеходов и детей; создания системы стимулирования правомерного поведения участников дорожного движения.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

И. К. Лобанова²

Общественный порядок наряду с иными объектами посягательства административных правонарушений в различных сферах государственного управления отражает целую систему общественных отношений в области административно-правовой охраны. Это объясняется, прежде всего, тем, что общественный порядок представляет собой стабильность, слаженность общественных отношений, определенную гармонию в поведении людей, регулируемую действующим законодательством, обычаями и традициями, а также нравственными нормами. Кроме того, как известно, от уровня общественного порядка зависят и состояние общественного и личного спокойствия и безопасности, и степень удовлетворения людей условиями, необходимыми для реализации общественно значимых и личных интересов.

Таким образом, порядок – это великое благо для общества и личности. По мнению К. Маркса, урегулированность и порядок представляют собой форму упрочения всякого способа производства, а потому – его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола.

¹ Основы формирования национального законодательства в сфере ОБДД // URL: www.fcp-pbdd.ru.

² Курсант МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Лобанова И. К., 2017. Научный руководитель: заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Г. Н. Василенко.

Очевидно, что общественный порядок не возникает сам по себе, он есть результат упорядоченности социальных отношений. Упорядочивать – значит целенаправленно направлять поведение людей и их социальных общностей, деятельность органов и организаций, вводить их в какие-либо рамки, тем самым ограничивая, и устанавливая новый порядок.

Естественно, будучи одной из важнейших систем общественных отношений в области административно-правовой охраны общественный порядок наряду с общественной безопасностью¹, находят свое нормативное отражение в частности в гл. 20 КоАП РФ, в которой содержится немалый перечень профильных статей.

Вопрос о сущности, свойствах и признаках общественного порядка и общественной безопасности остается дискуссионным на протяжении долгого времени. На наш взгляд, общественный порядок можно оценить как довольно широкое понятие, которое подразумевает под собой всю систему общественных отношений, складывающихся в процессе становления общества и государства в целом на основе норм права, морали, традиций и обычаев. Он охватывает такие элементы, как порядок в сфере труда, порядок в системе социальной защиты населения, имущественный порядок, жилищный порядок, экологический порядок и т. д.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, т. е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, но в то же время законодатель не дает четкого определения понятию «общественное место». Общественное место, прежде всего, предполагает большое скопление людей и пребывание их там для совместного труда, досуга, отдыха, занятия спортом и иными видами деятельности.

Толкование понятия «общественное место» в административно-правовой науке чаще всего сводится к перечислению общественных мест, без уточнения его признаков. В большинстве комментариев к ст. 20.1 КоАП РФ раскрывается понятие «общественного места» как любого места, где находятся люди: квартира, улица, учреждение, предприятие, транспорт и т. д.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что главным признаком общественного места будет являться возможность

¹ Бондарь Е. О., Смирнов С. В. Принцип законности в деятельности органов внутренних дел // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями : сборник. 2016. С. 279–282.

доступа и нахождения в нем различных представителей общества для удовлетворения своих жизненных потребностей и интересов.

Из-за подобной неопределенности в праве не удастся однозначно подходить к рассмотрению составов правонарушений. Так, например, в ст. 20.21 КоАП РФ речь идет об ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, и приводится перечень некоторых видов общественных мест, т. е. не совсем полный, поскольку в ее диспозиции содержится оговорка – «в других общественных местах». Статья 20.22 КоАП РФ предусматривает ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Учитывая приведенные аргументы и мнение большинства ученых-административистов, можно заключить, что общественный порядок – система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Говоря про общественный порядок, нельзя забывать и про общественную безопасность, которая может быть определена как состояние защищенности личности, общества и государства от противоправных посягательств. При этом к основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Многие ученые юристы определяют общественную безопасность как совокупность общественных отношений, которая устанавливается нормативными правовыми актами и формируется исходя из норм права, обычаев и традиций, тем самым обеспечивает должный уровень безопасности как личности, так и общества в целом. В то же время возникает вопрос: «Что представляет собой должный уровень безопасности и как он определяется?» Определение этого «должного» состояния возможно путем определения удельного уровня преступлений и правонарушений, влияющих на состояние безопасности общества в целом и отдельных граждан в частности. Наиболее развернутая позиция была высказана А. А. Тер-Акоповым. Он предложил

рассматривать безопасность личности (личностную безопасность), общества (общественную безопасность) и государства в рамках единого понятия социальной безопасности, «которая включает условия, обеспечивающие сохранение и развитие основ социальной организации: государственно-политической, экономической, экологической и др., а также отдельные элементы, в том числе человека как самостоятельную ценность, являющуюся наиболее важной основой существования и функционирования общества».

Основными характеристиками угрозы безопасности в изложенной концепции являются способность непосредственно ликвидировать объект защиты, снижения качества жизни, сужения диапазона деятельности и перспективы развития, как неотъемлемой части жизни. Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, так как вполне обосновано объединение этих понятий в одно общее понятие социальной безопасности.

Проанализировав ряд профильных источников, можно сделать вывод о том, что в литературе сложилось несколько вариантов соотношения понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Некоторые исследователи считали, что в категорию общественной безопасности следует включать и общественный порядок. Например, О. Н. Горбунова пишет: «Общественные отношения, которые создают в государстве обстановку спокойствия и безопасности, составляют систему волевых общественных отношений, совокупность которых можно назвать общественным порядком в узком смысле слова». Аналогичной точки зрения придерживался И. И. Веремеенко: «Общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой...систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни».

По мнению А. Ф. Гранина, существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность — только с использованием правовых и технических норм. Поэтому деяние, посягающее

одновременно на общественный порядок и общественную безопасность, представляет собой совокупность правонарушений.

Другие ученые считают, что рассматриваемые понятия смежные по значению и употребляют их как синонимы. На наш взгляд, понятие «общественная безопасность» шире и включает в себя понятие «общественный порядок», посягая на один из этих объектов, автоматически выполняется нарушение норм другого.

Рассматривая гл. 20 КоАП РФ нельзя сказать о малозначительности деяний, речь о которых там ведется, так как санкции данных статей предусматривают весомые наказания не только в виде денежных штрафов, обязательных работ, но и, как правило, административный арест.

Проведя анализ статей гл. 20 КоАП РФ, можно сделать вывод о субъектах административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. К ним относятся: граждане, должностные лица, юридические лица, а также иностранные граждане, организации и иные. В зависимости от субъекта варьируется и степень тяжести административного наказания. Так, например, ч. 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов, или административный арест на срок до двадцати суток; на должностных лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей. Опираясь на санкцию статьи можно четко проследить понесенный вред лицом, которое нарушает административное законодательство.

Подводя итог, можно сказать, что установление и поддержание общественного порядка является обязательным условием обеспечения должного, т. е. социально допустимого в определенный период истории уровня безопасности личности, общественной безопасности, создания благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются традиционно важнейшими направ-

лениями деятельности всей системы правоохранительных органов России.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ БЫТОВОМУ НАСИЛИЮ

Л. С. Маланьина¹

В Казахстане вопросам противодействия бытовому насилию уделялось внимание со стороны государственных органов, неправительственных правозащитных организаций задолго до принятия специализированного закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 г. № 214 «О профилактике бытового насилия», обсуждались многие его варианты и формы реализации, но принятие этого закона и ряда сопутствующих нормативных правовых актов Республики Казахстан по недопущению бытового насилия не решили всех проблем правоприменительной практики.

В практической деятельности органов внутренних дел еще возникают проблемные вопросы при применении административного законодательства, которые создают условия уклонения правонарушителя от административной ответственности. Так, проведенный анализ рабочей группой Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан им. М. Букенбаева по теме исследования «Предупреждение бытовых преступлений» показал, что правонарушения, посягающие на права личности, в том числе противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений в большинстве случаев совершаются в вечернее и ночное время.

Согласно ст. 789 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КРКобАП), задержание лица, совершившего административное правонарушение, предусмотрено только на 3 часа (ранее действовавшая ч. 3 ст. 622 КРКобАП – до рассмотрения дела об административном правонарушении, но не более сорока восьми часов). При этом протокол об административном правонарушении направляется судье немедленно после его составления (ст. 808 КРКобАП), но не всегда предоставляется возможным передать дела на рассмотрение судье немедленно после их составления,

¹ Доцент кафедры АПиАД ОВД Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан имени Малкеджара Букенбаева. © Маланьина Л. С., 2017.

так как в вечернее и ночное время суды не работают и не предусмотрена работа дежурных судей. Поэтому после составления протокола сотрудниками полиции правонарушители приглашаются на следующий день в суд.

Следует отметить, что дела об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено применение административного ареста, судами принимаются на рассмотрение только до обеда и только с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Но некоторые лица, возвращаясь по месту жительства, могут совершить повторные правонарушения или преступления в указанный промежуток времени с вечера до следующего утра. Более того, отдельные правонарушители утром следующего дня могут не явиться в суд на рассмотрение дела и всячески избегать сотрудников полиции при посещении их по месту жительства, а другие категорически отказываются явиться в суд в сопровождении сотрудников полиции, требуя, чтобы их вызвал суд по повестке на законных основаниях.

Кроме того, ни одним пунктом или статьей КРКобАП не предусмотрен обязательный порядок доставления сотрудниками ОВД лиц, совершивших административные правонарушения в сфере быта, в суд вместе с протоколом об административном правонарушении. Однако в п. 3 ч. 1 ст. 785 КРКобАП указано понятие привода. На основании ч. 2 ст. 790 КРКобАП привод производится только по определению судьи, рассматривающего дело. В этой связи полагаем, что требования судей о доставке в суды правонарушителей вместе с протоколами об административном правонарушении являются необоснованными и могут повлечь соответствующие последствия в случае жалобы доставленными лицами в надзорные органы, так как данное доставление не предусмотрено законом.

Согласно ст. 786 КРКобАП доставление, то есть принудительное препровождение физического лица является обязательным и может производиться только при совершении нарушений правил пользования средствами транспорта, лесонарушений или нарушений правил охоты, правил рыболовства, административных правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, нарушений режима Государственной границы Республики Казахстан, правонарушений в сфере торговли и финансов, налогообложения, таможенного дела и т. д., но не за административные правонарушения, совершенные в сфере быта. В этой связи мы предлагаем ст. 786 КРКобАП дополнить п. 9:

«правонарушения, совершенных в сфере быта» – сотрудниками органов внутренних дел в орган внутренних дел (полицию).

В соответствии п.11 ч. 1 ст. 818 КРКобАП судья вправе вынести определение об отложении рассмотрения дела об административном правонарушении, в связи с необходимостью явки лиц, участвующих в рассмотрении дела. Но, несмотря на это, суды не только не откладывают рассмотрение дела, но и не принимают дела на рассмотрение, ссылаясь на то, что согласно ч. 3 ст. 744 КРКобАП при рассмотрении дела об административном правонарушении, где административным взысканием предусмотрен административный арест, присутствие лица, совершившего административное правонарушение, обязательно. Это, в свою очередь, создает волокиту и затягивает ведение производства по административным делам.

Возвращаясь к вышесказанному, следует отметить, что ст.789 КРКобАП задержание правонарушителей определено до 3 часов и только в исключительных случаях, прямо оговоренных диспозицией, на срок до 48 часов. Также по этой статье исключена возможность административного задержания до 48 часов за административные правонарушения, санкция которых предусматривает административный арест, как это предусматривает действующий КРКобАП. Поэтому по ст. 73 КРКобАП возможно задерживать только до трех часов и до вытрезвления (если бытовой насильник находится в состоянии опьянения). В данном контексте не может быть и речи предупреждения бытового насилия, так как бытового хулигана должностные лица имеют право задерживать только до 3 часов, по истечении которых они обязаны отпустить домой. В этой связи необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 789 КРКобАП и изложить ее в следующей редакции: «Административное задержание осуществляется в течение времени, необходимого для достижения целей, указанных в ст. 785 настоящего Кодекса, и может длиться от 3 до 48 часов, в санкциях которых предусмотрен административный арест».

Кроме того, с 1 января 2015 г. в ст. 786 нового КРКобАП исключена возможность доставления в ОВД за такие правонарушения. Однако в ст.79–5 (в новой ред. ст. 73 КРКобАП) был оставлен статус административного правонарушения, но не предусмотрена возможность доставления бытового насильника в ОВД, т. е. доставлять за хулиганские действия в быту нельзя, а это негативно сказывается на процессе снижения бытовой деликтности.

3 июля 2017 г. Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев подписал Закон Республики Казахстан № 84-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам совершенствования правоохранительной системы». С момента вступления в силу данного закона побои и причинение легкого вреда здоровью стали рассматриваться не как уголовные проступки, а как административные правонарушения. Тогда как, три года тому назад данные статьи были перенесены из Административного кодекса в Уголовный кодекс с доводами, что данная мера поможет приструнить семейных дебоширов. Кстати, в 2016 г. на встрече с жителями г. Астаны министр внутренних дел Республики Казахстан генерал-полковник К. Н. Касымов предложил лишить эти статьи «уголовного статуса», при этом отметил, что после того, как эти правонарушения включили в УК РК, потерпевшие стали реже обращаться за помощью из-за страха, что родственники будут привлечены к уголовной ответственности.

Другим поводом декриминализации стал порядок подачи жалоб на виновников. Можно сказать, что такие дела расследовали сами пострадавшие от бытового насилия. Они сами должны были собрать доказательства, найти свидетелей, юридически грамотно изложить обстоятельства дела, чтобы суд начал процедуру уголовного разбирательства. Отсутствие средств для обращения за квалифицированной юридической помощью, неумение защитить свои права доводили до того, потерпевшие оставались без надлежащей защиты своих прав. В этой связи, возникали вопросы о целесообразности перевода правонарушений о побоях и причинении легкого вреда здоровью в разряд административных правонарушений, так как весь материал будет собираться самими участковыми инспекторами полиции, а не потерпевшими, что, несомненно, будет способствовать решению проблемы бытовых правонарушений. Кроме того, по такие ограничения, как «разыскивать», «преследовать», «посещать» и «вступать в контакты» должны исключать совместное проживание конфликтующих сторон в сфере быта, но так как изгнание лица, совершившего бытовое насилие, предусмотрено только в исключительных случаях, то в правоприменительной практике такие запреты носят формальный характер. Трудно себе представить соблюдение таких запретов, если конфликтующие стороны семейно-бытовых отношений продолжают проживать совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилища. Поэтому необходимо установить

четкий механизм выселения и их проживания лиц, допустивших факты бытового насилия.

Мера административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища впервые была введена Законом Республики Казахстан от 18 февраля 2014 г. № 175 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты РК по вопросам противодействия бытовому насилию».

Из-за отдельных понятий в норме «в случае наличия у этого лица другого жилища» данная норма обречена на редкое ее применение в практической деятельности правоохранительных органов. Временное «изгнание» бытового правонарушителя предусмотрено только в исключительных случаях. Под «исключительными случаями» следует понимать реальные угрозы жизни и здоровью жертвы насилия, и членам ее семьи, а также случаи, когда в действиях правонарушителя имеются обстоятельства, отягчающие ответственность за административное правонарушение, предусмотренные ст. 57 КРКобАП. Так как анализируемая норма почти всегда выносится после защитного предписания, и если требования защитного предписания показали свою неэффективность то действия лица, допустившего неоднократное бытовое насилие следует считать исключительными случаями. Особые требования к поведению правонарушителя полностью поглощают ограничения, при вынесении защитного предписания.

В связи с этим мы предлагаем: для предупреждения правонарушений в сфере быта, исходя из тяжести последствий и наличия умысла в действиях, приведших к негативным результатам в семейных отношениях, создать в каждом регионе места, имитирующие структуру реального общества, но имеющую ограниченный ареал для правонарушителя в сфере быта. Такая среда позволит решить вопрос раздельного проживания в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище правонарушителя с потерпевшими от бытового насилия. Такие места должны располагаться вблизи промышленных зон или крупных сельскохозяйственных объектов, что позволит обеспечить работу правонарушителю и рабочую силу предприятиям, так как добровольно покинуть свое жилище на определенный срок согласятся не многие и обычно за определённую денежную мотивацию.

Трудовая деятельность, не превышающая восьми часов, для семейных дебоширов должна стать обязательной, вне зависимости от наличия личных средств на существование, так как является элементом коррекционной программы. В свободное от работы время семейный дебошир вправе заниматься общественной деятельностью и обучением. Здесь семейные правонарушители смогут свободно обитать, с незначительными ограничениями. Подобная практика будет напоминать длительную вахту, а незначительные ограничения носить форму проверки, способности правонарушителя в сфере быта к нормальной жизнедеятельности, без антисоциального поведения и выхода за рамки дозволенного.

Резюмируя все вышесказанное, хотелось бы отметить, что представленные предложения и пути решения проблем противодействия бытовому насилию не являются исчерпывающими, а лишь указывают на глубину данных проблем и их актуальность.

О МЕХАНИЗМАХ СТИМУЛИРОВАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Н. В. Малахова¹

Гражданским обществом к службе в органах внутренних дел предъявляются все более высокие требования. Поскольку государство заинтересовано в эффективном и производительном труде на благо общества, одна из важных проблем заключается в создании заинтересованного отношения государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел, к улучшению результатов своей деятельности.

В соответствии с научными разработками основой построения системы стимулирования труда является мотивация.

Мотивация – процесс побуждения себя и других к определенной деятельности, направленной на достижение личных целей или целей организации. В основе этого процесса лежит использование разнообразных мотивов, среди которых можно выделить материальные, социально-психологические, духовные, творческие и т. п. По мнению

¹ Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Малахова Н. В., 2017.

большинства, материальное стимулирование является наиболее эффективным.

Любой вид стимулирования тесно связан с оценкой трудовой деятельности работников. Однако в настоящее время оценка профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел недостаточно ориентирована на достижение целей и приоритетов государственных органов. Уровень денежного довольствия сотрудников слабо зависит от результатов их труда.

В связи с этим важнейшими направлениями повышения эффективности службы в органах внутренних дел являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность их профессиональной служебной деятельности.

Денежное довольствие сотрудников является основным средством стимулирования выполнения ими служебных обязанностей.

Ежемесячное денежное довольствие сотрудника состоит из двух элементов: оклада денежного содержания (оклад по должности и оклад по специальному званию) и дополнительных выплат. При этом надо отметить, что в структуре денежного довольствия весомую роль должен иметь оклад денежного содержания, так как это оказывает существенное влияние на размер дополнительных выплат и будущей пенсии.

Должностные оклады по должностям рядового и начальствующего состава органов внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации¹. Размеры окладов зависят от должностной категории сотрудников органов внутренних дел, от иерархического уровня, занимаемого подразделением органа внутренних дел в системе МВД России, а также от масштаба местности (численность проживаемого населения), в которой проходит службу сотрудник. Например, размер окладов руководителей превышает оклады их подчиненных. У сотрудников Центрального аппарата МВД России должностные оклады выше, чем у сотрудников территориальных органов. У полицейского, проходящего службу в г. Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской области оклад выше, чем у полицейского, проходящего службу в иной местности.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – № 254. – 11 нояб.

В настоящее время установлено 63 тарифных разряда по должностям сотрудников органов внутренних дел. Оклад по первому тарифному разряду составляет 6 500 руб., по шестьдесят третьему – 45 000 руб.¹

Оклады по специальному званию также установлены указанным постановлением Правительства Российской Федерации. Так, по специальному званию генерал полиции установлен оклад, составляющий 27 000 руб., рядовой полиции – 5000 руб. и т. д. Приведенные здесь цифры указывают на количественную диспропорцию между окладами денежного содержания руководящего и рядового состава органов внутренних дел. «По мнению специалистов, такой разрыв является значимым фактором, препятствующим результативной работе государственных служащих. Кроме того, результаты исследований свидетельствуют о том, что уровень оплаты труда государственных служащих существенно отстает от оплаты сравнимых позиций в негосударственном секторе»².

Размеры окладов денежного содержания должны индексироваться в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции. Приходится констатировать отсутствие индексации на протяжении нескольких лет, что не способствует повышению стимулирующего воздействия на качественный состав сотрудников органов внутренних дел и эффективность их деятельности.

Дополнительные выплаты, предназначенные сотрудникам органов внутренних дел, играют весомую роль в формировании их денежного довольствия. При значительном количестве ежемесячных и иных дополнительных выплат, устанавливаемых по решению руководителя органа внутренних дел персонально каждому сотруднику, значительная их часть не всегда связана с результатами его деятельности или уровнем его квалификации.

Дополнительные выплаты могут быть ежемесячными (надбавка за стаж службы (выслугу лет), надбавка за квалификационное звание; надбавка за особые условия службы и др.); разовыми (ежегодная материальная помощь; подъемное пособие при переезде сотрудника на

¹ Приказ МВД России от 22 января 2015 г. № 42 «Об организации установления размеров должностных окладов отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Мелкумова М. В. Совершенствование системы материального стимулирования труда федеральных государственных служащих : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М. : Московский гуманитарный университет, 2009. С. 17.

новое место службы, выплаты на командировочные расходы и др.); единовременными (единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения, единовременное поощрение при награждении орденами и медалями, почетными званиями Российской Федерации и др.).

Дополнительные выплаты осуществляются в виде надбавок, премий, поощрительных выплат, компенсаций, коэффициентов и др.

В сложившейся системе материального стимулирования сотрудников органов внутренних дел наиболее существенную роль должна играть ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет. «Значительные временные рамки ее существования позволили лучше понять ее достоинства и нереализованные возможности. Одним из ее важных достоинств является то, что она способствует реализации функции закрепления кадров. Например, «стажевые» надбавки широко используются для привлечения и закрепления кадров на территориях Крайнего Севера и приравненных к нему территориях»¹. Кроме того, стаж службы имеет большое стимулирующее значение для будущего пенсионного обеспечения.

Представляется целесообразным совершенствование современной системы стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В этих целях необходимо повысить уровень социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел, развивать механизм предоставления государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования сотрудников, внедрять принципы оплаты труда по результатам работы, разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также усилить стимулы к надлежащему исполнению ими должностных регламентов.

Используя влияние средств массовой информации, можно разработать и реализовать программы, направленные на повышение престижа органов внутренних дел и формирование позитивного отношения граждан к сотрудникам.

Надлежит продолжить изменение структуры денежного вознаграждения сотрудников органов внутренних дел с учетом особенностей их деятельности в целях дальнейшего повышения доли оклада де-

¹ Современные кадровые технологии в органах власти : монография / под ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

нежного содержания в общем размере денежного довольствия, не забывая при этом совершенствовать правовой механизм его регулярной индексации.

Подводя итог, следует отметить, что в рамках данной статьи обозначены не все проблемные вопросы, автором освещены лишь некоторые из них. Несомненно, их разрешение требует привлечения внимания ученых, что особенно важно на современном этапе реформирования государственной службы.

КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

А. А. Мамонтов¹

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – «Закон о полиции») органы внутренних дел осуществляют широкий спектр государственных функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. В целях надлежащей реализации указанных функций МВД России обладает властными полномочиями, в том числе исключительного ведения, обширной базой материальных ресурсов и финансовой самостоятельностью. Для обеспечения законности в исполнении обязанностей, внутренней организации, применении полномочий, расходовании материальных ресурсов и бюджетных средств в соответствии с гл. 10 Закона о полиции за деятельностью ОВД устанавливается ряд видов контроля и надзора, таких как государственный, общественный и судебный контроль, судебный и прокурорский надзор.

Статьей 49 Закона о полиции устанавливается государственный и ведомственный контроль за деятельностью подразделений органов внутренних дел. При этом вопросы организации ведомственного контроля отнесены к компетенции руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и осуществляется в определяемом им порядке². Таким образом, фактически отсутствуют ограничения в применении форм и методов для формирования меха-

¹ Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Мамонтов А. А., 2017.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/.

низма системы ведомственного контроля. Развитие и совершенствование контрольной системы полностью зависит от целевой и финансовой составляющих.

В научной литературе посвященной исследованию вопросов осуществления государственного контроля распространена классификация по субъекту осуществления контрольной деятельности на внешний и внутренний контроль. В соответствии с Лимской декларацией руководящих принципов контроля, «внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций»¹. Если рассматривать на примере системы органов внутренних дел – то внешний контроль осуществляется государственными органами не входящим систему органов МВД, а внутренний контроль, являясь своеобразным самоконтролем, осуществляется руководителями, специально уполномоченными сотрудниками, подразделениями либо специальными комиссиями.

В юридической литературе встречаются разные подходы к разграничению понятий внутреннего, ведомственного и внутриведомственного контроля. Единой позиции в этом вопросе не выработано и в трудах ученых, встречаются мнения, что указанные понятия тождественны, либо разграничения между указанными понятиями происходит путем выделения одного или нескольких критериев.

Г. В. Атаманчук выделяет внешний, специализированный внешний и внутренний контроль взаимосвязи с обеспечением законности в управленческой деятельности. Под внешним контролем, Г. В. Атаманчук указывает контроль, который в системе исполнительной власти одни государственные органы осуществляют по отношению к другим. Специализированный внешний контроль за определенными видами управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления возлагается на уполномоченные на его ведение государственные органы и их подсистемы, к примеру, таможенный контроль. Внутренний контроль, выполняемый в государственных органах и органах местного самоуправления их руководителями, а также выделенными в этих целях должностными лицами

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. URL: http://www.ksp.mos.ru/ru/docs/declaration/lima_declaration/.

либо подразделениями (юрисконсультские должности, группы, сектора контроля)¹.

В монографии «Правовое регулирование государственного контроля», подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2013 г., авторы в по разному классифицируют виды контроля по особенностям субъекта осуществляющего контроль. В одной части выделяется 3 вида: ведомственный, внутриведомственный и надведомственный², а других частях идет отождествление ведомственного и внутреннего контроля³, и внутреннего и внутриведомственного⁴, а также включение внутриведомственного и ведомственного контроля во внутренний⁵. И такое разнообразие подходов выявляется от сферы исследования государственного контроля.

М. С. Студеникина разделяла контроль исходя из взаимосвязи контролирующего и подконтрольного субъектов на внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный). При это внутренний контроль тождественен внутриведомственному⁶.

С. Н. Чмырев включает в содержание внутриведомственного контроля всю совокупность отношений возникающих в системе органов внутренних дел при организации проверок и ревизий, в том числе организации контроля руководителями подразделений в отношении непосредственно подчиненных сотрудников⁷.

Если же рассматривать классификации ведомственного контроля, то в юридической литературе наиболее распространенный подход заключается в деление на внешний и внутренний контроль, а далее производят классификацию по другим признакам. Например, Корнев А. П. предложил деление на специальный и общий контроль, ко-

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юридическая литература, 1997. 400 с.

² Абузярова Н. К. Правовое регулирование государственного контроля : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Анкил, 2013. С. 28.

³ Абузярова Н. К. Правовое регулирование государственного контроля ... С. 34.

⁴ Там же. С. 125.

⁵ Там же. С. 334.

⁶ Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 8.

⁷ Чмырев С. Н. Виды и организация внутриведомственного контроля в деятельности ОВД // Административное право и процесс. – 2009. – № 6. – С. 17–19.

торое в свою очередь может быть применено к любому виду как внутреннего, так и внешнего контроля и иным видам иных классификаций. Также распространены классификации по временному промежутку на текущий, постоянный и периодический.

Любопытная промежуточная классификация ведомственного контроля по осуществляющим его субъекта предлагается представителями из области экономических наук. В области ведомственного финансового контроля учеными предлагается разделение ведомственного контроля на внутриведомственный и внутрихозяйственный контроль.

В соответствии с позицией ученых в области экономических наук внутриведомственный контроль выполняют специальные структуры министерств, ведомств в отношении подведомственных им организаций. Обычно это контрольно-ревизионные департаменты, управления, отделы центрального аппарата отраслевых министерств, а также контрольные подразделения территориальных органов исполнительной власти. Внутрихозяйственный финансовый контроль проводится в рамках отдельного хозяйствующего субъекта по его инициативе или органа, им управляющего, имеющимися экономическими, финансовыми и юридическими службами. Ведущая роль во внутрихозяйственном контроле принадлежит контролю, осуществляемому бухгалтерией предприятия. Объектом внутрихозяйственного контроля является финансово-хозяйственная деятельность¹.

В юридической научной литературе подобному промежуточному делению уделено меньше внимания. Аналогично позиции представителей экономических наук в юриспруденции также возможно разделение ведомственного контроля на внутриведомственный и внутриуправленческий. Данное разделение с точки зрения системного подхода к осуществлению управленческой деятельности представляет интерес для целей систематизации нормативной базы регулирующей вопросы организации ведомственного контроля в целом. Данное деление является следующим уровнем в классификации ведомственного контроля и осуществляется по субъекту, осуществляющему контрольные функции.

Внутриуправленческий контроль осуществляется руководителем подразделения в отношении подчиненных ему по службе работников в пределах предоставленных ему полномочий и во много сопряжен с

¹ Царегородцева Г. Ю. Финансовый контроль : учебное пособие. Вологда : ВоГУ, 2016. 110 с.

морально-этическими, воспитательными и организационными аспектами осуществления управленческой деятельности. Внутриуправленческий контроль регулирует отношения власти и подчинения на дистанции руководитель – подчиненный и нуждается в большем методическом обеспечении, нежели чем нормативной (обязательной к применению) регламентации. Данный вид контроля позволяет руководителю применять разные формы и методы контроля, в зависимости от сложившейся ситуации и разнообразия факторов влияющих на исполнение возложенной на подразделение функций. Такими факторами могут являться количественный и качественный состав подчиненных, их возраст, уровень профессионализма и иные объективные и субъективные аспекты. Дискреция в выборе форм и методов, промежуточности осуществления контрольной функции, временного применения отдельных контрольных мер не связана с изданием соответствующих нормативных актов, следовательно, упрощает процесс его организации, и препятствует формальному осуществлению контрольных действий.

Обратная ситуация складывается при организации внутриведомственного контроля. Его осуществление связано с исполнением нормативно установленных положений и целей. Его осуществление связано с полным разграничением прав и обязанностей между субъектом осуществляющим проверку и подконтрольным субъектом. Это обстоятельство обеспечивает независимость и объективность контролирующего субъекта. Предметом внутриведомственного контроля являются показатели, установленные нормативными актами, а также законность осуществления возлагаемых функций.

Таким образом, выделение промежуточной классификации ведомственного контроля: внутриведомственного и внутриуправленческого видов позволит разграничить строго регламентированные, обязательные формы и методы контрольной деятельности от форм и методов обеспеченных методическими рекомендациями и опирающихся на принципы осуществления контрольной деятельности.

О ВОПРОСАХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

К. Е. Мараев¹

Государственные закупки являются одним из важных факторов развития экономики. Только в 2016 г. на сумму около 6,5 трлн руб. размещено извещений о закупках в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). Общий объем заключенных контрактов составил порядка 5,3 трлн руб., что на 2,4 % меньше показателя 2015 г. (без учета контрактов, сведения о которых составляют государственную тайну и не размещаются в открытом доступе). Указанные суммы делают данную сферу привлекательной для злоупотреблений должностных лиц государственных заказчиков.

Так, по результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2016 г., выявлено 898 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 53,1 млрд руб., в том числе 823 нарушения 44-ФЗ на общую сумму 48,8 млрд руб. (в 2015 г. – 450 нарушений на общую сумму более 17 млрд руб.) и 75 нарушений 223-ФЗ на общую сумму 4,3 млрд руб. (в 2015 г. 20 нарушений на 620 млн руб.)².

«Последние носят традиционный характер, пояснила Голикова: это, например, «поставка не тех услуг или не тех работ, или не того оборудования, которое было прописано в контракте, продление сроков контрактов, иногда без особого обоснования». «Наверное, способом решения этой проблемы могло бы стать создание такой интегрированной системы: бюджет – реестр государственных закупок – казначейское сопровождение всего этого процесса», – подчеркнула глава Счетной палаты»³.

Возможно, казначейское сопровождение процесса закупок действительно даст ожидаемый эффект, когда данный механизм будет как следует доработан, но пока, как показывает практика, эффективность мала.

¹ Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Мараев К. Е., 2017.

² В 2016 г. Счетная палата выявила 898 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 53,1 млрд руб. URL: <http://audit.gov.ru/press-center/news/29982> (дата обращения: 15.04.2017).

³ URL: <https://rg.ru/2017/03/05/vladimiru-putinu-dolozhili-o-narusheniiah-v-sfere-goszakupok.html> (дата обращения 03.09.2017).

«Надо закупить пять пожарных машин, а закупку не провести – невозможно изменить план-график, жалуется зампред комитета по управлению госимуществом Е. И. Карелии.

Причина – дополнительное регулирование, объясняет С. Елин 2017 г. введен казначейский контроль, теперь надо сопоставить шесть видов информации о закупке – планы, планы-графики, извещения и т. д., говорит директор департамента Минэкономразвития М. Чемерисов: у 3,3 млн контрактов это можно сделать только автоматически, но автоматизировать это не удалось. Сложности возникают при создании и планов, которые с 2017 г. должны быть трехлетними, и планов-графиков, которые делаются на год, сказано в письме Шувалову.

Каждое изменение планов требует не менее пяти согласований для региональных заказчиков, писал Елин. Контроль носит блокирующий характер, объяснил Чемерисов: пока документ не проверен, его нельзя разместить в информационной системе»¹.

В связи с этим Правительство приостановило обязательное казначейское сопровождение закупок для федеральных заказчиков до 1 января 2018 г. Таким образом, в настоящее время основным контролером закупок является Федеральная антимонопольная служба России (далее – ФАС РФ). Именно данному органу необходимо решать вопросы, обозначенные выше главой счетной палаты.

В виду того, что эти нарушения есть возникает вопрос, эффективен ли контроль ФАС РФ? Как оценить его эффективность?

Вопросы оценки эффективности управления государственных органов не теряют своей актуальности. В настоящее время принята система оценки, которая строится на соотношении показателей предыдущего года, с показателями последующего. Данная система на наш взгляд не всегда отражает эффективность деятельности.

Например, «В 2016 году ФАС России возбуждено 22 778 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что на 3,2 % больше аналогичного показателя 2015 года»².

На первый взгляд повышение количества возбужденных дел об административных правонарушениях позволяет сказать, что ФАС России стал эффективнее выявлять нарушения и привлекать винов-

¹ URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/03/03/679778-goszakazchikov-zakupku> (дата обращения: 03.09.2017).

² За аналогичный период 2015 г. ФАС России возбуждено 22 061 дело об административных правонарушениях.

ных к ответственности. Безусловно, это так. Однако, почему не эффективен предварительный контроль? Почему не работают нормы права, которые приняты для решения в том числе и задачи по предотвращению нарушений? А может цель контроля закупок, осуществляемого ФАС России и вовсе заключается в выявлении большего числа нарушений для увеличения взыскания денежных средств?¹ К сожалению, в данном случае представленная информация не позволяет нам получить ответа на заявленные вопросы и оценить эффективность в данном направлении.

При этом в некоторых случаях практика сравнения, на наш взгляд, показывает эффективность.

Так, можно говорить об эффективности контрольной деятельности при снижении уровня обжалуемых в судах решений (предписаний). В случае, если количество обжалуемых решений понижается, то это во многом говорит о повышении уровня законности и правомерности принятых решений. Конечно, такой вывод носит условный характер. Понижение уровня обжалуемых решений может быть вызван, например, нежеланием обращаться в суд, неспособный отстоять интересы организации юрист или иным причинам. Но, безусловно, ежегодное сохранение данной тенденции свидетельствует именно о законности и правомерности принятых решений. В данном пункте было бы неплохо представить информацию о том, в каком конкретном вопросе наиболее высокое обжалование решений. Данная информация позволила бы обратить на слабые стороны при принятии соответствующих решений по проблемным вопросам, чтобы их усилить.

Важно также определить конкретную цель контроля. Так как абстрактная цель также не позволяет свидетельствовать об эффективности. Например, целью контроля ФАС России высокая эффективность бюджетных расходов при размещении государственного и муниципального заказа. Как нам представляется, например, экономия средств в 2015 г. условно составила 1 000 руб., а в 2016 г. 1 001 руб. тоже способствует решению поставленной цели. Однако тот ли темп?

Таким образом, нынешняя система оценки контрольной деятельности по непосредственным результатам не позволяет в полной мере определить ее эффективность. В связи с чем, необходимо вносить из-

¹ Зырянов С. М. Тенденции развития законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 37.

менения в части увеличения информации о показателях работы, ее конкретизации.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ Организации деятельности ОВД по профилактике травматизма несовершеннолетних правонарушителей на объектах

*Э. В. Маркина¹,
Ю. Н. Сосновская²*

Распространение идей неформальных молодежных движений деструктивной направленности происходит аналогично концепции сетевого маркетинга, где привлечение «новых клиентов» происходит по схожей схеме. Дети, зачастую неосознанно, становятся приверженцами подобных «развлечений». Привлекая внимание окружающих к своим «подвигам» на железной дороге, они довольно сильно стимулируют других попробовать аналогичные способы проведения досуга³.

В этой связи предупреждение травматизма несовершеннолетних на объектах железнодорожного транспорта является специфичным и важным моментом в профилактической деятельности органов внутренних дел на транспорте, в частности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних⁴.

Основной причиной травмирования подростков на железной дороге по-прежнему является нарушение «Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути»⁵, выражающееся:

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Маркина Э. В., 2017.

² Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Сосновская Ю. Н., 2017.

³ В одном только Центральном федеральном округе основной долевой показатель несовершеннолетних, доставленных за административные правонарушения на транспорте, за 2015 г. составляет 68 % (5 799 чел.).

⁴ Далее – ПДН территориальных ОВД на железнодорожном транспорте.

⁵ См.: Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 8 февраля 2007 г. № 18 «Об утверждении Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути».

- в проходе по железнодорожным путям (в частности, слушая музыку в наушниках либо разговаривая по телефону);
- в незаконном проникновении на объекты транспортной инфраструктуры или на крыши вагонов (падение на железнодорожные пути, травмирование электротоком).

Однако причинами травмирования все больше становятся, набирающие в последние годы особую популярность среди несовершеннолетних «зацепинг» (трейнсерфинг)¹, «руфрайдинг»², «трейнхоппинг»³, «битвинвагонрайдинг»⁴, «бэкрайдинг»⁵ и др.⁶

Данные виды экстремального развлечения активно распространяются в молодежной среде и являются своеобразным показателем ложного героизма перед сверстниками. Поездки снаружи подвижных составов для представителей данной субкультуры являются не столько возможностью добраться до пункта назначения, сколько способом получения ярких впечатлений и эмоций.

Подобные развлечения, носящие признаки аддиктивного (зависимого) поведения, в настоящее время превращаются в серьезную проблему, проявляющуюся в:

- высоком проценте травмирования и гибели участников поездок;
- сбоях в движении железнодорожного транспорта;
- высокой вероятности нанесения повреждений подвижному составу;
- потенциальной угрозе жизни и здоровью пассажиров, следующих внутри подвижного состава.

В ходе проведения анализа материалов, полученных из органов внутренних дел на транспорте, был составлен условный «портрет» среднестатистического правонарушителя на железнодорожном транспорте.

¹ От англ. train – поезд и surfing – серфинг, «езда вдоль поверхности» – способ проезда на железнодорожных и иных рельсовых транспортных средствах не в специально оборудованных местах, а с внешней стороны подвижного состава.

² Проезд на крыше поезда. В зависимости от места проезда на поезде также выделяют разновидности (на пример фронт-руфрайдинг и бэк-руфрайдинг – проезд на крыше первого вагона прямо над кабиной машиниста и задней части последнего вагона в поезде соответственно).

³ Проезд на грузовом вагоне.

⁴ Или межвагон зацепинг – проезд между вагонами на буферах, розетках, поручнях и лестницах либо сверху на межвагонном суфле или гармошке.

⁵ Или бэксайд зацепинг – проезд на заднем торце хвостового вагона.

⁶ Фронтрайдинг, фронт зацепинг – проезд на переднем торце головного вагона или локомотива; Сайдрайдинг – проезд сбоку на боковых подножках, дверях, зеркалах или окнах вагона; Оупенвагонрайдинг – проезд в вагоне открытого типа или на тормозной площадке; Андервагонрайдинг – проезд под вагоном, как правило, на вагонных тележках или на подвагонной раме.

Это лицо:

- чаще мужского пола в возрасте от 12 до 18 лет;
- проживающее в крупном населенном пункте, чаще в городе-миллионнике;
- активно пользующееся современными средствами связи, имеющее аккаунты в социальных сетях и зарегистрированное на порталах, позволяющих размещать видеоконтент;
- в определенной степени переживающее нехватку внимания со стороны близких людей;
- имеющее предрасположенность к адреналиновой зависимости.

Развитие видео-технологий (экшен-камеры, смартфоны), легкий способ размещения общедоступного видеоконтента в сети Интернет и, как следствие, большое количество просмотров (высокий уровень публичности) влекут за собой повышение личностного рейтинга для людей, которые до этого ничем особым не выделялись¹.

Чем опаснее была поездка, тем больше восторженных откликов получит размещающий и тем выше станет рейтинг его популярности среди участников движения.

Большинство экстремальных видов спорта, которые могли бы стать достойной заменой такому «развлечению», требуют постоянных, и немалых, финансовых затрат. А так как чаще всего «зацепингом» увлекаются дети из не самых обеспеченных семей, то позволить себе подобные регулярные траты они не могут, и изменить способ «интересного» проведения досуга для них в настоящий момент практически не представляется возможным.

Сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних на железнодорожном транспорте предпринимаются меры по обеспечению безопасности школьников, проживающих и обучающихся в непосредственной близости от железнодорожных путей².

¹ Так, например, по данным видеопортала Youtube (www.youtube.com), на запрос с поисковым словом «зацеп» находится более 40 500 видеороликов, а «зацепинг» – более 21 000. Несмотря на то, что некоторые видеоролики могут дублировать друг друга, средний показатель остается впечатляющим.

² В период профилактического месячника «Дорога без опасности» в сентябре 2015 г. с руководством образовательных учреждений, расположенных вблизи железной дороги, были разработаны безопасные маршруты передвижения учащихся к месту учебы и к месту проживания. Совместно с железнодорожниками и представителями общественности были обследованы соответствующие участки железных дорог и в случае выявления нарушений, таких, как наличие несанкционированных переходов, отсутствие предупредительной наглядной агитации и т. п., в адрес филиалов ОАО «РЖД» и районных муниципалитетов направлялись информационные письма с предложениями об устранении выявленных недостатков.

Ими проводятся профилактические беседы с учащимися и воспитанниками образовательных учреждений на темы предупреждения и профилактики детского травматизма на объектах железнодорожного транспорта. В ходе бесед сотрудники ПДН на железнодорожном транспорте рассказывают о правилах поведения на железной дороге, о травмах, которые могут возникнуть в ходе следования поездов, об ответственности за правонарушения. Приводятся конкретные примеры фактов нарушения закона и их последствий.

Обычно подростки с интересом воспринимают подобные беседы, активно участвуют в обсуждении, задают вопросы, высказывают свое мнение о справедливости меры наказания, а малыши положительно реагируют на соответствующую атрибутику: форма сотрудника правоохранительных органов, информационные плакаты, иллюстрации, познавательные фильмы. Тем самым у подростков формируется положительный образ полицейского на транспорте, одновременно запоминаются правила безопасного поведения на объектах железнодорожного транспорта.

Основными методами профилактики правонарушений несовершеннолетних являются лекции в учебных заведениях, публикации в СМИ, рейдовые и локальные мероприятия, анализ Интернет источников.

Помимо указанных мероприятий, в целях выявления и пресечения несанкционированных акций так называемых «зацеперов» и во избежание совершения правонарушений, влияющих на безопасное движение транспорта и профилактику травматизма несовершеннолетних, сотрудниками ПДН на железнодорожном транспорте проводится мониторинг социальных сетей. Благодаря этому нередко удается заблаговременно узнать о местах сбора подростков для осуществления массового «зацепа», получив таким образом возможность прибыть на место встречи и предотвратить совершение правонарушения.

По данным мониторинга, более 10 тыс. чел. состоит только в одной из самых популярных в соцсетях русскоязычных групп «зацеперов», большинству участников которой от 10 до 25 лет.

Органами внутренних дел уделяется повышенное внимание проблеме профилактики травматизма несовершеннолетних на объектах железнодорожного транспорта, ставятся задачи по предупреждению совершения детьми правонарушений на объектах транспорта и привлечению родителей несовершеннолетних к установленной ответственности за ненадлежащее воспитание¹.

¹ См.: ст. 5.35 КоАП РФ.

В 2016 г. в результате принятых мер количество несовершеннолетних, совершивших правонарушения, угрожающие безопасной работе железнодорожного транспорта, в сравнении с аналогичным периодом 2015 г. снизилось на 17,8 % (с 31 тыс. до 24,7 тыс.).

За совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 11.17 КоАП РФ «Посадка или высадка граждан на ходу поезда, либо проезд на подножках, крышах вагонов или в других не приспособленных для проезда пассажиров местах...» доставлено 567 (+0,9 %) несовершеннолетних, причисляющих себя к неформальному движению «зацеперы», из них наибольшее количество в Центральном федеральном округе – 342 и Северо-Западном федеральном округе – 76.

Согласно информации ОАО «РЖД» в 2016 году на 7,5 % (с 2 895 до 2 677) снизилось общее количество граждан, травмированных на объектах транспортной инфраструктуры, в том числе со смертельным исходом на 8,7 % (с 1 946 до 1 777). Наибольшее количество пострадавших зарегистрировано на Московской железной дороге – 1060, Октябрьской – 243, Горьковской – 183, Западно-Сибирской – 154 и Северо-Кавказской – 150.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, количество несчастных случаев с детьми на объектах железнодорожного транспорта по итогам 2016 г. возросло на 23,6 % (со 127 до 157).

К сожалению, у рассматриваемой проблемы нет однозначного решения, можно только постараться подобрать способ воздействия, который позволил бы снизить скорость и масштабы распространения подобных увлечений.

Оптимизма в нашей работе придает лишь то, что проблема «зацепинга» не является глобальной по сравнению с иными видами асоциального поведения несовершеннолетних и не носит массового характера. Однако для своевременного реагирования на негативные изменения в динамике вышеописанных явлений, ведущих к тяжким последствиям, необходимо на регулярной основе проводить соответствующие мероприятия по мониторингу «зацеперства».

Также с мая 2012 г. в социальной сети «ВКонтакте» действует созданная инспекторами Юго-Восточного ЛУ МВД России на транспорте группа «Молодежные течения и их последствия»¹. Основными задачами данной группы являются профилактика противоправных действий со стороны представителей молодежных неформальных

¹ [Vk.com/ech.molodesh](https://vk.com/ech.molodesh).

движений – «зацепинг», «граффити», «паркур» и профилактика детского травматизма на объектах транспорта. По состоянию на 1 декабря 2015 г. в состав группы входят 275 участников, Интернет-страницы группы посетили 6281 чел., осуществлено 22426 просмотров.

Несмотря на то, что транспортные компании напрямую заинтересованы в безопасной и четкой работе объектов железнодорожной инфраструктуры и подвижного состава и активно работают над повышением уровня безопасности предлагаемых услуг¹, необходимо отметить, что ни один из субъектов транспортной инфраструктуры на железной дороге не способен полностью автономно реализовывать свои функции по предупреждению травматизма.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. С. Мильский²

На сегодняшний день вопрос взаимодействия Федеральной антимонопольной службы с органами исполнительной власти при осуще-

¹ См.: Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 8 июля 2008 г. № 97 «Об утверждении положения о порядке служебного расследования и учета транспортных происшествий, повлекших причинение вреда жизни или здоровью граждан, не связанных с производством на железнодорожном транспорте»; постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 24 октября 2002 г. № 73 «Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, и Положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях»; распоряжение ОАО «РЖД» от 20 августа 2009 г. № 1754р «Об утверждении инструкции об организации расследования и учета несчастных случаев с людьми, не связанных с производством, произошедших в зоне движения поездов»; распоряжение ОАО «РЖД» от 25 июня 2010 г. № 1361р «Об утверждении Положения об организации в ОАО «РЖД» работы по системе информации «Человек на пути»; распоряжение ОАО «РЖД» от 24 ноября 2010 г. № 2396р «Об образовании комиссии по предупреждению транспортных происшествий с причинением вреда жизни или здоровью граждан, не связанных с производством, на территории объектов инфраструктуры ОАО «РЖД» и др.

² Соискатель ФГБОУ ВО «Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». © Мильский А. С., 2017.

ствлении государственного надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами законодательства Российской Федерации о рекламе остается оставленным без внимания в доктрине отечественного права. Авторы ограничиваются перечислением органов исполнительной власти, с которыми взаимодействует Федеральная антимонопольная служба в данной сфере¹.

Целью настоящего исследования, соответственно, представляется исследование деятельности Министерства внутренних дел, реализуемой в ходе осуществления надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе на основе актуальной административной практики, при этом.

Основной целью государственного регулирования рекламной деятельности в России является защита граждан от недобросовестной рекламы, обеспечение в сфере рекламной деятельности баланса публичных и частных интересов.

Главная роль в осуществлении регулирования рекламной деятельности принадлежит Федеральной антимонопольной службе и ее территориальным органам. Однако в целях повышения эффективности и своевременности деятельности по надзору за соблюдением рекламного законодательства антимонопольные органы осуществляют свои полномочия во взаимодействии с иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. Значительное количество административных дел за нарушение законодательства о рекламе было возбуждено по инициативе сотрудников Министерства внутренних дел.

По этой причине первостепенное значение автором придается координации деятельности и межведомственному взаимодействию органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе.

Согласно п. 4 Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы, утвержденного совместным приказом МВД России и ФАС России от 30 декабря 2004 г. № 878/215, сотрудники органов внутренних дел по запросам и обращениям органов Федеральной антимонопольной России принимают меры по установлению местона-

¹ Чубукова И. В. Административно-правовое регулирование рекламной деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 77; Старостин С. А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. – 2015. – № 1. – С. 39–45.

хождения нарушителей антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и их доставлению в антимонопольные органы для привлечения к административной ответственности, оказывает практическую помощь Федеральной антимонопольной службе России в сборе и закреплении доказательств нарушений антимонопольного законодательства¹.

Некоторые авторы, исследующие проблемы правоприменительной деятельности, предлагают наделить Федеральную антимонопольную службу функциями оперативно-розыскной деятельности в целях раскрытия правонарушений без привлечения сотрудников Министерства внутренних дел².

В случае если в ходе проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе лица продолжают препятствовать доступу на территорию или в помещение проверяемого лица, руководитель инспекции составляет протокол об административном правонарушении и сообщает в органы внутренних дел о факте правонарушения и необходимости его пресечения³.

Данное полномочие активно применяется при проведении антимонопольным органом проверок соблюдения антимонопольного законодательства, при проверке соблюдения законодательства о рекламе в привлечении сотрудников полиции нет необходимости, по мнению автора, данный факт обусловливается существенным различием в сумме административного штрафа за совершение антимонопольного правонарушения и при нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе.

Также Государственная инспекция безопасности дорожного движения обладает полномочиями по обращению в суд с иском о признании недействительным разрешения на установку рекламной кон-

¹ Приказ МВД России № 878, ФАС России № 215 от 30 декабря 2004 г. «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 15.

³ Приказ ФАС России от 4 июня 2012 г. № 360 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

струкции в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта¹.

В ряде случаев в ходе административного производства возникает необходимость применения мер административного пресечения. Например, должностное лицо Федеральной антимонопольной службы выносит определение о приводе физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении².

Должностные лица Министерства внутренних дел уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в области рекламного законодательства для последующей их передачи на рассмотрение в антимонопольный орган (ст.ст. 14.3, 14.38 КоАП РФ) или в суд (ст. 11.21 КоАП РФ).

Так, на основании протоколов были вынесены постановления антимонопольных органов о привлечении к административной ответственности за размещение штендера на опоре знаков дорожного движения³, рекламной конструкции в виде штендера на сооружении, предназначенном для регулирования дорожного движения⁴.

Анализ административной практики по применению ст. 14.38 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что органы внутренних дел составляют протокол в отношении исключительно гражданина, который совершил правонарушение (например, в виде размещения рекламной конструкции на опоре знака дорожного движения), однако зачастую оставляют без внимания правоотношения между рекламодателем физическим лицом и рекламодателем, которым зачастую является организация. В случае если рекламодатель состоит в

¹ Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // Российская газета. – 1998. – № 116.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 5 января 2016 г. № 275-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ст. 1.

³ Постановление Омского УФАС России от 15 августа 2017 г. по делу № 06-07/95-2017/14.38 «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении»; постановление Челябинского УФАС России от 21 июля 2017 г. по делу № 46-14.38ч.1/17 «О наложении штрафа об административном правонарушении» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление ФАС России от 18 июля 2017 г. по делу № 4-14.38-1243/00-08-17 «О наложении штрафа по делу» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

трудовых отношениях с рекламодателем, то необходимо составить протокол, как в отношении физического лица, так и в отношении юридического лица.

В заключение стоит отметить, что незначительное количество сотрудников в штате антимонопольных органов, территориальная удаленность от потенциальных мест совершения административных правонарушений не позволяет антимонопольным органам самостоятельно эффективно осуществлять надзорную деятельность за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе. Министерство внутренних дел вносит значительный вклад в укрепление законности в данной сфере.

ПРОБЛЕМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК

В. А. Моргунова¹

Проблема административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, является наиболее актуальной в наше время. Каждую неделю проводятся массовые мероприятия, на которых присутствует большое количество граждан. Следовательно, когда происходят правонарушения на данных мероприятиях, подвергаются опасности все люди, присутствующие на них. Общественную опасность административных правонарушений рассматривают в связи с причинением реального вреда. Но при этом общественно опасными признаются деяния, которые сами вреда не причиняют, но создают реальную угрозу его причинения.

Административная ответственность – это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного воздействия к гражданам, а в соответствующих случаях – и к организациям за нарушение закона. Главным основанием привлечения к административной ответственности является конкретное правонарушение, т. е. дея-

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений охраны общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 124 учебный взвод. © Моргунова В. А., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

ние (действие или бездействие), которое законом признано запрещенным.

Административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности – уголовной, дисциплинарной, материальной, что выражается в принудительном характере мер воздействия на нарушителей, отрицательной оценке их поведения, и общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности по воспитанию правонарушителей и профилактике правонарушений. Но при этом она имеет свои особенности:

1) устанавливать административную ответственность могут не только органы законодательной власти, а в пределах своей компетенции и органы исполнительной власти;

2) если при дисциплинарной ответственности между начальником, применяющим меры воздействия, и лицом, привлекаемым к ответственности, существуют отношения служебной подчиненности, то при административной ответственности такая подчиненность исключается. Наложение административных взысканий осуществляется специальными органами исполнительной власти и в некоторых случаях судами;

3) большинство составов административных правонарушений можно назвать «формальными»: административная ответственность наступает, как правило, независимо от того, есть ли непосредственные отрицательные последствия от данного нарушения или нет, – достаточно самого факта нарушения правил, установленных административным правом;

4) административная ответственность отличается от других видов по субъектам ответственности. К ним относятся не только физические лица, но и предприятия, учреждения, организации;

5) в административном праве вина определяется по характеру отношения к последствиям проступка без раскрытия отношения нарушителя к самим действиям, не считая осознания их противоправности.

Административная ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, регламентируется административно-правовыми нормами главы 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В главе 4 КоАП РФ закреплены основные правила привлечения к административной ответственности и назначения административных наказаний. Анализ санкций статей главы 20 КоАП РФ показывает, что мерами административной ответственности за административные

правонарушения, которые посягают на общественный порядок и общественную безопасность, являются:

1) предупреждение – мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме (ст. 3.4);

2) административный штраф – денежное взыскание, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб.; для должностных лиц – 50 тыс. руб.; для юридических лиц – 1 млн руб. (ст. 3.5);

3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей (ст. 3.7);

4) административный арест – содержание нарушителя в условиях изоляции от общества, устанавливается на срок до 15 суток, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции – до 30 суток (ст. 3.9);

5) административное приостановление деятельности – временное прекращение деятельности лиц, осуществляемых предпринимательскую деятельность, за совершение административного правонарушения (ст. 3.12).

В качестве субъектов административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок, КоАП РФ выделяет: физических лиц (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства), достигших 16 лет (ст. 2.3 КоАП РФ) и являющихся вменяемыми, юридических лиц и в качестве специальных субъектов выделяет должностных лиц, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, собственников (владельцев) транспортных средств, несовершеннолетних лиц в возрасте от 16 до 18 лет.

Итак, общественный порядок можно определить как систему общественных отношений, сложившихся на основе соблюдения норм права, направленных на поддержание общественного спокойствия и надлежащего поведения граждан в общественных местах. В случае нарушения установленных правил виновного ждет наказание, степень которого зависит от тяжести нарушения.

ОБРАЗОВАНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ В СРЕДНЕЙ АЗИИ

Н. Б. Мухаммадиев¹

История милиции и органов внутренних дел Таджикистана, безусловно, является неотъемлемой частью истории таджикского народа. Пройденный таджикской милицией путь, как вся история системы органов внутренних дел, берет свое начало с установления в Средней Азии советской власти.

В законодательствах государств Центральной Азии до завоевания их Российской империей этап предварительного расследования преступлений, в том числе оперативно-розыскная деятельность, отсутствовал. Казийский суд признавал три вида доказательств: признание, свидетельские показания и присягу. Сила того или иного доказательства была определена в источниках шариата (Корана). Как отмечает А. Ш. Розикзода, «...в Бухарском эмирате существовал единый для всех закон шариат, который регулировал не только духовную, бытовую, но и правовую жизнь населения. Это был и Уголовный, и Гражданский кодекс страны».

Об обеспечении порядка в досоветском Таджикистане написано немало работ. Однако наиболее глубоко этот вопрос на основе ранее не изученных архивных материалов и новых фактов проанализирован в монографической работе А. Ш. Розикзода «Становление милиции Таджикистана». Поэтому, не анализируя деятельность органов правопорядка в досоветском Таджикистане, предпримем некоторый историко-правовой (архивный) анализ становления аппаратов уголовного розыска в первые годы существования советской власти в Средней Азии.

22 ноября 1917 г. третий краевой съезд Советов Туркестана, состоявшийся в Ташкенте, провозгласил советскую власть в Туркестанском крае, образовав правительство края – Совет Народных Комиссаров и 15 народных комиссариатов для управления отдельными отраслями государственной жизни.

Слом старых колониальных аппаратов государственной власти и создание органов милиции молодой советской республики в Туркестане было начато с издания (на основе Приказа НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «Об организации рабочей милиции») Приказа СНК

¹ Заместитель декана Академии МВД Республики Таджикистан, кандидат юридических наук, доцент. © Мухаммадиев Н. Б., 2017.

Туркестанской АССР «Об образовании запасного кадра и реорганизации милиции от 12 декабря 1917 г.» и завершены во второй половине 1918 г.

29 января 1918 г. состоялось совещание СНК Туркеспублики, на котором были рассмотрены вопросы образования и укомплектования органов милиции Туркестанского края. По итогам совещания был издан приказ СНК Туркестанского края от 29 января 1918 г. «Об образовании органов милиции в Туркестане». Для руководства работой по организации и созданию новой милиции 30 января 1918 г. был создан «Отдел управления инспектора милиции в городах и уездах Туркестанского края».

С февраля 1918 г. новые милицейские органы начали создаваться во всех уездах, городах и волостях Туркестанского края.

Как отмечает А. Ш. Розикзода, «Милиция в Туркестанской Республике создавалась в очень сложной обстановке, в условиях ожесточенной классовой борьбы между новым и старым».

Приказ НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «Об организации рабочих милиции», приказ СНК ТАССР «об образовании запасного кадра и реорганизации милиции» и другие приказы СНК не содержали норм, определяющих права и компетенцию органов милиции, а также обязанности органов милиции, и их работников.

Правотворческая деятельность правительства Туркестанской республики по изданию нормативных актов, регулирующих правовую основу деятельности органов милиции, активизировались со второй половины 1918 г. 3 апреля 1918 г. СНК Туркестана издал приказ «Охрана общественной безопасности, свободы и порядка», 13 декабря 1918 г. ЦИК Туркестанской АССР принял «Положение о милиции Туркестанской республики».

В 1918–1919 гг. Народным Комиссариатом внутренних дел ТАССР были изданы «Инструкция милиционерам Советской рабоче-крестьянской милиции Туркестанской республики», «Инструкция старшим и дежурным по району милиционерам Советской Рабоче-крестьянской милиции», «Инструкция районным начальникам Советской Рабоче-крестьянской милиции в уездах и в городах и их помощникам», «Инструкция для членов милиции в Туркестанском крае». В названных правовых актах были регламентированы порядок образования, задачи, права и обязанности начальников и членов милиции, порядок приёма, прохождения службы, регистрации преступлений и правонарушений.

5 октября 1918 г. на заседании Коллегии НКВД РСФСР было утверждено Положение об организации отделов уголовного розыска. Этот документ и это дата в последующем стали отправной точкой становления и развития отделов уголовного розыска органов милиции. 16 октября 1918 г. указанное Положение было разослано на места.

Аппараты уголовного розыска были созданы и функционировали при всех губернских управлениях милиции и в городах с населением не менее 40 тыс. жителей. В их задачи входило расследование преступлений уголовного характера и борьба с бандитизмом. На местах были образованы отделения уголовного розыска. Штаты служащих уголовного розыска определялись, исходя из количества населения обслуживаемого города, состояния преступности в нем и окончательно утверждались исходя из указаний НКВД.

Общее руководство всеми аппаратами уголовного розыска осуществлялось Центральным управлением уголовного розыска (Центророзыск), входившим составной частью в Главное управление милиции НКВД РСФСР.

Создание аппаратов уголовного розыска органов милиции в Туркестанской АССР из-за отсутствия организационного опыта, подготовленных кадров из рабоче-крестьянской среды, особенно из местной национальности, а также инструкций, регламентирующих деятельности отделов уголовного розыска, несколько затянулось.

В Туркестане Положение об организации уголовного розыска было утверждено ТуркЦИКом 16 июля 1919 г. Согласно положению, была определена структура республиканских органов уголовного розыска: в центре – управление уголовного розыска, входящее в состав Главного управления милиции в качестве самостоятельного отдела. Начальник управления уголовного розыска назначался и увольнялся начальником Главмилиции после утверждения коллегией Комиссариата внутренних дел Туркестанской республики.

В областях при управлениях милиции – подотделы уголовного розыска, во главе с начальником подотдела, который назначался и увольнялся начальником областного управления милиции с согласия заведующего отделом облизполкома, начальника управления розыска и Главмилиции Туркестанской республики.

В городских управлениях милиции – отделения уголовного розыска. Начальники отделений уголовного розыска назначались и увольнялись начальником городского или уездного управления милиции с

согласия начальника подотдела уголовного розыска областного управления милиции.

К концу 1920 г. на территории Туркестанской АССР функционировало 26 уездных, 34 городских и 92 районных отдела милиции, в которых были образованы отделы (отделения) уголовного розыска.

Работа по образованию аппаратов уголовного розыска на местах протекала в крайне тяжелых условиях. Население и местная власть не имели никакого представления о назначении и деятельности уголовно-розыскных органов. В момент образования в отделениях уголовного розыска в уездах, городах и участках практически отсутствовали представители коренного населения. Это обстоятельство значительно повлияло на раскрытие преступлений в целом по Туркестанской республике.

В сложный период усиления классовой борьбы, антисоветские элементы всячески старались протащить в милицию, в том числе аппараты уголовного розыска, «своих людей». Чтобы не допустить этого, СНК Туркестанской АССР 2 ноября 1918 г. издал приказ № 355, который отменил выборы начальников милиции.

С этого момента начальники милиции стали назначаться. По требованию комиссара внутренних дел республики из органов милиции были уволены все бывшие чиновники полиции. Это не касалось только бывших агентов (оперативных работников) уголовного розыска и представителей местного населения, служивших в полиции до Октябрьской революции. Это объяснялось спецификой работы уголовного розыска и отсутствием кадров из числа лиц местной национальности.

20 августа 1920 г. Комиссариат внутренних дел Туркестанской АССР принял «Инструкцию агентам – сотрудникам уголовного розыска». В инструкции были отражены правовые положения сотрудников уголовно-розыскных органов, порядок задержания подозреваемых, розыска, производства обысков и выемок, дознаний и составления протокола. Согласно Инструкции определяла задачи органов уголовного розыска – производство дознания, предупреждение преступлений, выявление и устранение их, изобличение лиц, совершающих преступления и их преследование.

Работники наружной милиции обязывались оказывать содействия сотрудникам уголовного розыска, облегчать им раскрытие преступлений, передавать поступившие сведения об уголовных преступниках

и преступлениях, охранять места преступлений и по поручению сотрудников уголовного розыска производить обыски, выемки, аресты.

Инструкция предусматривала замену следователя сотрудником уголовного розыска в случаях, когда он стал преступного деяния и когда до прибытия следователя возникала опасность утраты следов преступления. В этих случаях сотрудники уголовного розыска должны были производить осмотр, освидетельствование, обыски и т. д.

Производство ареста (задержание) сотрудниками уголовного розыска разрешалось только в случаях, когда: подозреваемый застигнут при совершении преступления; потерпевший и очевидцы прямо укажут на подозреваемое лицо; в жилище подозреваемого или на нем самом будут обнаружены явные следы преступления; орудие преступления принадлежат подозреваемому или оказались при нем; подозреваемый пытался бежать или пойман во время или после побега; подозреваемый не имеет постоянного места жительства.

Инструкция строго предупреждала о необходимости объективной оценки всех сигналов о возможном преступлении, осторожного отношения к слухам и анонимным сообщениям: выяснения первоисточников этих сведений для того, чтобы не допустить оговора и компрометации честных граждан. В Инструкции также особо отмечалось, что при принятии заявления необходимо удостовериться, насколько заслуживает доверия сам заявитель и может ли он по своему возрасту и личным качествам заслуживать доверия, основательны и объективны ли его показания и т. д.

Интересы улучшения состояния раскрытия и расследования преступлений в эти годы выдвинули задачу подготовки квалифицированных оперативных работников уголовного розыска. Первые шаги в этом направлении были сделаны отделом уголовного розыска Главмилиции Туркестанской республики. В январе 1919 г. отделом уголовного розыска были организованы курсы подготовки инструкторов. На этих курсах, наряду с общеполитическими и правовыми дисциплинами, читались лекции по технике расследования преступлений, дактилоскопии, судебной фотографии и судебной экспертизе.

Следует отметить своеобразие учебных программ этих курсов. Например, в курсе советского уголовного процесса изучалась методика расследования отдельных категорий преступлений (убийство, нанесение телесного повреждения, изнасилование, поджог, хищение). Программа курса техники расследования преступлений состояла из двух частей – общей и особенной. Общая часть включала в себя во-

просы тактики осуществления и производства отдельных следственных действий и применения техники при расследовании преступлений. В особенной части эти вопросы связывались с расследованием отдельных категорий преступлений (кража, мошенничества, подлог, поджог, убийство).

В июле 1919 г. первые 25 чел., окончивших курсы инструкторов-криминалистов получили назначение в Главное управление милиции НКВД Туркестанской АССР. На них возлагалось обследование на местах состояния борьбы с преступностью, изучение всевозможных типов преступников, способов совершения ими преступлений и применения технических средств, анализ роста преступности, выработка методов борьбы с отдельными преступлениями, разработка циркуляров и указаний, организация музеев криминалистики на местах. Деятельность указанных курсов способствовала улучшению качественного состава работников НКВД Туркестанской АССР.

Несмотря на некоторое улучшение состава работников НКВД Туркестанской АССР, процент раскрытия и расследования преступлений оставался низким. Качество производства дознания на местах было еще хуже. Раскрываемость преступлений в 1924–1925 гг. не превышала 50 %.

В 1925 г. были открыты курсы командного состава милиции и уголовного розыска, однако они не могли охватить учебой нужного количества работников местных органов дознания. Попытка организовать их учебу в областных центрах потерпела неудачу из-за отсутствия преподавателей. Поэтому отдел прокуратуры НКЮ поставил вопрос об организации курсов подготовки работников милиции и уголовного розыска в республиканском масштабе.

НКЮ Туркестанской АССР принимало также меры по распространению криминалистических знаний. Поскольку в те годы расследованием преступлений занимались народные судьи, в большинстве своем не имевшие специального образования, НКЮ Туркестанской АССР в 1919 г. организовал для них шестимесячные юридические курсы, которые в 1920 г. были преобразованы в одногодичные, а в 1924 г. – двухгодичные. На этих курсах получили специальное образование несколько сотен судебных, следственных и оперативных работников уголовного розыска.

Уголовно-процессуальное право и криминалистика преподавались на правовом отделении факультета общественных наук Туркестанского государственного университета, созданного в Ташкенте по ле-

нинскому декрету 1920 г. Хотя выпускники этого факультета не готовились специально для НКЮ и НКВД, некоторая часть их работала в этих органах. Лекции на правовом отделении читали главным образом ученые из Москвы и Ленинграда.

Для пропаганды правовых норм НКВД РСФСР, начиная с 1922 г., начал издавать ежемесячный журнал «Власть Советов». В нем публиковались теоретические и практические разъяснения по всем издаваемым НКВД циркулярам и распоряжением. На страницах журнала получали теоретическое обоснование правовые проблемы, определяющие и намечающие тактику местных органов НКВД, отделов управления милиции, уголовного розыска и других; печатались обзоры законодательной работы в республиках, губисполкомах и административной практики органов НКВД, пропагандировались инициативы местных органов и критиковались недостатки в работе.

НКВД Туркестанской Республики в 1922 г. начал издавать ежемесячный «Бюллетень». В нем публиковались постановления и распоряжения ЦИК, Совета Народных Комиссаров и НКВД Туркестанской Республики по вопросам управления.

19 февраля 1922 г. Пленум ТуркЦИКа принял решение о преобразовании Главного управления милиции в отдел организационно-административного управления НКВД, упразднении уголовного розыска и передаче всех его функции отделу милиции. Областные отделения уголовного розыска преобразовывались в уездногородские отделения уголовного розыска.

Однако эти структурные изменения, преследовавшие цель упростить структуру милиции, усилить контроль за ее деятельностью и удешевить содержание, не дали желаемых результатов. Наоборот, привели к значительному ухудшению показателей раскрытия и расследования преступлений. Так, раскрываемость преступлений в Туркестанской республике в эти годы не превышала 50 %, а в восточных районах республики (нынешний Таджикистан) общий процент раскрываемости преступлений составлял всего 3 034 %.

Большой Совет НК Туркестанской республики 29 августа 1922 г. на своем заседании рассмотрел вопрос «О состоянии штатной и добровольной милиции и о мерах к усилению их деятельности» и признал необходимым вновь создать при НКВД самостоятельное Главное управление милиции (ГУМ).

На ГУМ возлагались руководство милицией республики и общий надзор за ее деятельностью. К 1924 г. структура ГУМ была следующей:

1) инспекторский отдел; 2) отдел уездно-городской милиции; 3) отдел снабжения; 4) отдел уголовного розыска и 5) общая канцелярия.

В сентябре 1924 г. III Внеочередная сессия ТуркЦИКа приняла постановление о национально-территориальном размежевании Средней Азии. В результате НКВД Туркестанской Республики и все его структурные подразделения, в том числе и отдел уголовного розыска, 23 ноября 1924 г. были ликвидированы.

Таким образом, уголовный розыск в период с 1918 по 1924 гг. являлся одним из главных подразделений органов милиции Туркестанской Республики. В основном именно это подразделение милиции боролось против всех видов преступлений, совершаемых на территории республики.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВЬЕТНАМА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Нгуен Тхи Фыонг Ха¹

В ст. 4 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» отдельно закреплён важный принцип борьбы с коррупцией – международное сотрудничество. Следовательно, Российская Федерация является государством, активно сотрудничающим с правительственными органами иностранных государств и мировыми организациями в следующих целях:

1) установление лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

2) выявление имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

3) предоставление в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмен информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координация деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

¹ Слушатель факультета подготовки иностранных специалистов МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Нгуен Тхи Фыонг Ха, 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Б. Ц. Жалсанов.

Для наиболее эффективного сотрудничества необходимо знание законодательства того государства, с кем налаживается такое партнерское сотрудничество.

Антикоррупционному законодательству в каждом государстве уделяется особое внимание. В разное время становления и развития государства предлагались различные критерии для такого законодательства. В данной статье предлагаются для рассмотрения основные способы и принципы противодействия коррупционным явлениям, методы борьбы с данным видом правонарушений, нормативно-правовое регулирование деятельности по противодействию коррупции, закрепленным законодательно в Социалистической Республике Вьетнам (Вьетнам).

Базовым антикоррупционным законом Вьетнама является Закон Социалистической Республики Вьетнам «О противодействии коррупции» (далее Закон). Сферой применения указанного закона является установление основных принципов профилактики, обнаружения и рассмотрении дел о коррупции, а также ответственность организаций, учреждений и уполномоченных лиц в борьбе с коррупцией.

Статья 1 Закона к уполномоченным лицам относит: а) должностных лиц и государственных служащих; б) военнослужащих, работников органов Народной армии; сержантов, офицеров, офицеров-экспертов в органах Народной полиции; в) руководителей государственных предприятий; руководителей – представителей доли государственного капитала в предприятии; г) лиц, назначенных для выполнения задач по борьбе и профилактике коррупции.

Закон достаточно четко определяет формы коррупции. В частности, в ст. 3 Закона определены следующие формы коррупции: растрата имущества; получение взятки; злоупотребление служебным положением или полномочиями для присвоения имущества; злоупотребление позицией и полномочиями при исполнении служебных обязанностей, некоммерческой государственной службы; злоупотребление полномочиями при исполнении служебных обязанностей, некоммерческих общественных услуг; злоупотребление позицией и полномочиями, влияния на других с целью получения прибыли; противозаконные действия с целью получения прибыли; дача взятки или предложение взятки уполномоченному лицу в принятии решений учреждений, организаций или местных подразделений для его собственной выгоды; злоупотребление своими полномочиями для незаконного использования государственного бюджета в своих собственных интере-

сах; преследование с целью получения прибыли; невыполнение задач при предоставлении некоммерческих общественных услуг; использование должностных полномочий, чтобы прикрыть правонарушителя в своих интересах и т. д.

Анализ указанного нормативного правового акта показывает, что есть схожие моменты с нашим законодательством. К примеру, принципы, обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан основываются на приоритете прав и свобод. Довольно интересная схожесть законодательства наблюдается в обязанности должностных лиц предоставлять сведения о доходах. Так, в соответствии со ст. 44 Закона обязанность представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на должностные лица от заместителя руководителя районов, городов и провинциальных городов и приравненных к ним учреждений, организаций и подразделений; государственных служащих в коммунах, районах и городах; лиц, управляющих государственным бюджетом или непосредственно регулирующие дела учреждений, организаций, подразделений и отдельных лиц; кандидатов в Национальное Собрание, народные советы.

Рассматриваемый Закон достаточно четко закрепляет вопросы ответственности руководителей организаций и учреждений, где произошли коррупционные правонарушения. В частности, в ст. 55 Закона закреплено, что руководители учреждений, организаций и подразделений, которые будут непосредственно ответственны за возникновение коррупционных деяний в учреждениях, организациях и подразделениях, находящихся под их управлением, должны нести уголовную ответственность, а руководители учреждений, организаций и подразделений несут солидарную (дисциплинарную) ответственность за возникновение коррупционных деяний в учреждениях, организациях и подразделениях, находящихся под их управлением.

Начало сотрудничества в области противодействия коррупции между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам было заложено в сентябре 2014 г., подписанием «Меморандума о взаимопонимании в области сотрудничества» между Контрольным управлением правительства Вьетнама и Управлением Президента России по вопросам противодействия коррупции. Хотелось бы надеяться, что заложенная основа позволит не только реализовать, двусторонний обмен опытом, но и затронет вопросы подготовки вы-

сококвалифицированных кадров, в том числе в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя.

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ КОДЕКСА МО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Я. Н. Недрага¹

Понятие гармонизации законодательных норм подразумевает под собой процесс приведения к завершенности, единству, целостности и совершенству законов в соответствии с научными и методологическими основами, а также актуальностью изменений правовых отношений в обществе и интеграцией с другими сферами законодательства. Разногласие внутри какого-либо права, либо несоответствия закона и мер ответственности, либо двух законов, взаимоисключающих наступление правонарушения, создает прецедент отсутствия ответственности за нарушение норм права, тем самым исключая принцип наказуемости любого вида правонарушений.

Именно наличие противоречий в законодательных нормах в рамках определенной правовой системы приводит к тому, что принятый закон оказывается неактуальным и фактически не может быть исполнен соответствующими органами власти.

Разногласия и противоречия в законодательстве вызваны, как правило, обширным рядом причин. К ним относятся недостаточная проработка вносимой в норму права проблемы, разногласия мнений законодателя и правоприменителя, изначально неправильная оценка правонарушения, которая приводит к невозможности квалификации самого деяния и наказания, несовместимость нормы права и жизни общества, и другие факторы, значительно влияющие на завершенность закона.

Гармонизация законодательства об административных правонарушениях – необходимый, важный и трудоемкий процесс, имеющий высокий уровень актуальности в современном правовом поле России. Судебная и правоприменительная практика показывает, что Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ)² содержит достаточ-

¹ Адъюнкт 1 курса ФПНПиНК кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Недрага Я. Н., 2017.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

ное количество норм, которые ввиду различных недочетов и противоречий в действительности не могут быть исполнены. В особенности подобная ситуация заметна в региональном законодательстве. Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, субъекты государства имеют право устанавливать административное наказание за правонарушения, не внесенные в федеральный кодекс. В данном случае отсутствие целостности и единства закона может быть обусловлено внесением в него частых изменений и принятием региональных норм права, которые не могут быть исполнены из-за отсутствия на то средств правоприменения.

Рассматривая необходимость гармонизации законодательства в Московской области, можно привести наглядный пример, рассмотрев ст. 3.1 Кодекса МО об административных правонарушениях «Нарушения тишины и покоя граждан»¹. Статья предусматривает ответственность за нарушения тишины и покоя граждан в периоды времени указанные в «Законе о тишине МО»², который неоднократно претерпевал изменения, ранее принятой версии закона. Несмотря на то, что изменения значительно увеличили периоды тишины в многоквартирных домах, позволив жителям обеспечить более расширенный временной отрезок тишины и покоя, на практике статья кодекса оказывается нерабочей, так как не разработана методология и механизмы приведения данной нормы права в силу. Полиция, выезжая по факту совершения административного правонарушения, сталкивается с невозможностью адекватно оценить степень шума, за исключением случаев, когда его уровень создает дискомфортную ситуацию и имеет место быть нарушения общественного порядка абсолютно всем находящимся по близости людям. При том, что законом определено, какой уровень шума является нарушением закона, и он выражается в конкретных единицах измерения – децибелах, допустимое количество которых в рамках соблюдения прав граждан устанавливается Роспотребнадзором³. Следовательно, сотрудники полиции, не имея в наличии соответствующего прибора, не способны определить факт совершения деяния, нарушившего «Закон о тишине». На практике получается, что наличие статьи в Кодексе МО об административных правонарушениях, обеспечивающей тишину и покой граждан (осо-

¹ Кодекс Московской области об административных правонарушениях от 17 февраля 2017 г. № 37-ЗМО.

² Закон Московской области от 7 марта 2014 г. № 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области».

³ Статья 23.13 КоАП РФ.

бенно в ночное время), предусматривающее наказание за его несоблюдение¹, не позволяет осуществить в полной мере сотрудниками полиции наказание правонарушителя с применением предусмотренных кодексом процессуальных действий, направленных на применение административного наказания. В ночное время ни сотрудники Роспортебнадзора ни Госадмтехнадзора наделенные властно-распорядительными функциями не выезжают, а сотрудники полиции, обеспечивающие функции правопорядка, не наделены соответствующими полномочиями. Поэтому как правило, все ограничивается для правонарушителя устным порицанием либо профилактической беседой и требованием полицейского прекратить противоправные действия, создающие высокий уровень шума. Фактически получается, что штрафы, как мера наказания, заменены профилактической беседой.

Приведенный пример показывает, что актуальность темы гармонизации законодательства, в частности КоАП РФ, не просто высока, но и долгосрочна и сложноструктурна, требуя сбалансированного и многостороннего подхода к своему решению. Гармонизация законодательства не может быть решена банальным переписыванием законов, что и определяет долгосрочный характер актуальности проблемы. Каждая из внесенных в Кодекс Московской области об административных правонарушениях статей – не просто набор юридических формулировок, а собрание юридических аспектов общественной жизни, направленное на определение ответственности за несоблюдение и нарушение законов и правовых актов, требующее практического применения в повседневной жизни гражданского общества². Данная формулировка показывает, что сугубо научный подход к проблематике административных нарушений, без его практической проверки, не может создать целостного и завершенного законодательного акта, так как без действительного опыта невозможно предусмотреть всех особенностей принимаемого закона. Именно поэтому важность гармонизации законодательства в обществе всегда будет иметь высокую степень, как для государства, так и для граждан.

Данная тема актуальна и по ряду других причин, к которым можно отнести и научный аспект. В практическом юридическом поле мы видим, что гармонизация законодательства – реально протекающий процесс, необходимый для эффективности правовой системы госу-

¹ Статья 3.1 Закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ.

² Статья 1.1 Закона Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ.

дарства, но в официальной теоретической юриспруденции понятие гармонизации законодательства отсутствует. Употребляемое в юридической литературе понятие «гармонизация права» заимствовано из зарубежной юриспруденции и в большей степени используется в международном праве. В итоге такое обстоятельство дает дисбаланс наличия проблемы и ее решения. На практике мы видим, что существует незаконченность и дисгармония во включенных в кодекс об административных нарушениях статьях. Это относится как к применению наказания, так и к другим правовым нормам и законам, что периодически устраняется с помощью внесения соответствующих изменений в законодательные акты, но официального юридического определения данному явлению нет, как нет и понятия устранения диссонирующего явления в законодательстве, то есть гармонизации. Следовательно, до принятия юридически обоснованной теоретической базы данной проблемы актуальность темы гармонизации будет бессменно высока.

Также важность темы обусловлена концептуальной ролью гармонизации законодательства и правовой системы в целом, в частности, в КоАП РФ, которая позволяет создать единый функциональный правовой инструмент действующих законов с отработанными механизмами его правоприменения. Именно гармонизация законодательства позволяет провести интеграцию нескольких правовых систем, что обеспечивает согласованность действий различных органов власти в пресечении и профилактике правонарушений.

Актуальность проблемы использования законодательства субъектов РФ можно рассмотреть и еще на одном примере. Так, в Московской области одной из признанных проблем и наиболее распространенных правонарушений является несанкционированная уличная торговля, которая может осуществляться как возведением временных, легкоборных конструкций, так и непосредственно с торговых прилавков, автомобилей, прочих технических приспособлений. При этом предметом торговли может быть как продукция собственного приусадебного хозяйства, так и бытовая техника, одежда, товары, нуждающиеся в специальном лицензировании, ювелирные изделия и многое другое. Часто выезд сотрудников полиции на место стихийной торговли заканчивается ничем ввиду несогласованности разных законов, предусматривающих факт совершения правонарушения, подведомственность органов власти, осуществляющих проверку данных торговых точек и их продукции, и других факторов.

Так, требование полицейских прекратить стихийную незаконную торговлю может быть не выполнено нарушителями по предъявлению документов на организацию сельскохозяйственной ярмарки, дни проведения которой и места определяются администрацией города, а не полицией. Вследствие этого, несмотря на наличие ст. 4.4 КМОобАП¹, сотрудник полиции не может на месте проверить ни подлинность предъявляемых торговцами документов, ни перечень допустимых к продаже товаров и список допустимых для проведения ярмарок мест, ввиду того что они находятся в ведении других органов власти.

При этом в КМОобАП не предусмотрено наказание за торговлю без документов, в необорудованных для этого местах, без трудового оформления продавца и прочих особенностей, присущих фактически незаконной деятельности. В Кодексе имеется всего пять статей по правонарушениям в сфере потребительского рынка², которые захватывают узкую область несанкционированной торговли. Опять же полиция, которая фактически обязана предотвращать правонарушения, в сфере торговли некачественным товаром³, при вызове на место стихийной торговли не имеет законных оснований согласно Кодекса МО, привлекать правонарушителей к ответственности. Такая ситуация требует гармонизации как внутри законодательства об административных правонарушениях, так и данного закона с другими нормами права. Подтверждением тому могут быть совместные рейды полиции, государственного административно-технического надзора, санитарно-эпидемиологических служб и прочих надзорных органов, которые имеют высокий уровень эффективности.

КоАП РФ предусматривает сразу несколько статей за правонарушения, связанные со стихийной уличной торговлей, к которым относятся ст.ст. 14.1, 14.2, 14.4, 14.7, 14.15 и др. статьи кодекса об административных нарушениях. Несмотря на многочисленность возможных мер наказания, в теории предусматривающих все неправомерные стороны торговых взаимоотношений продавца и покупателя, в большинстве своем сотрудник полиции может сделать только устное предупреждение или составить протокол, фактически не остановив тор-

¹ Статья 4.4 Закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ.

² Глава 4 «Административные правонарушения в сфере потребительского рынка и услуг» (ст.ст. 4.1–4.5) Кодекс Московской области об административных правонарушениях.

³ Статья 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований» КоАП РФ.

говую деятельность, так как необходимо постановление суда или заключение других государственных структур.

Именно гармонизация законодательства субъектов Российской Федерации совместно с Кодексом об административных нарушениях Российской Федерации позволит сделать этот процесс действенным, эффективным и необходимым для защиты прав граждан.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕСПРИСТРАСТНОСТИ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

А. В. Новиков¹

Беспристрастность – одно из важнейших начал, которое позволяет именовать специальную деятельность государственных органов по разрешению правовых споров правосудием. Беспристрастность отправления правосудия – международно-правовой стандарт, закрепленный в целом ряде актов².

Требование беспристрастности вытекает из положений Основного закона Российской Федерации и имеет универсальное значение. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу ст. 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных сво-

¹ Советник Управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент. © Новиков А. В., 2017.

² К примеру, ст. 6 Европейской конвенции по правам человека, п. «i» ст. 1 раздела II резолюции Res (2002) 12 Комитета Министров Совета Европы от 18 сентября 2002 г. «Учреждение Европейской комиссии по эффективности правосудия», § 37 Заключения № 15 (2012) Консультативного совета европейских судей «По вопросу специализации судей» (CCJE(2012)4) (принято в г. Париже 13 ноября 2012 г.), ст. 8 Модельного кодекса о судостроительстве и статусе судей для государств – участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 16 мая 2011 г. Постановлением 36–12 на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ), § 26 Заключения № 7 Консультативного совета европейских судей «По вопросу правосудия и общества» (CCJE(2005) OP N 7) (принято в г. Страсбурге 25 ноября 2005 г.), Европейская хартия о статусе для судей (DAJ/DOC (98) 23) (принята в г. Страсбурге 8 июля 1998 г. – 10 июля 1998 г.), Рекомендация № Res (2004) 20 Комитета министров Совета Европы «О пересмотре административных актов судами» (принята 13 декабря 2004 г. на 909-м заседании представителей министров) и др.

бод право на беспристрастный суд, предполагающее отсутствие предубеждения и пристрастности судей, является одним из неотъемлемых свойств права на судебную защиту и необходимым условием справедливого судебного разбирательства; федеральный законодатель, обладающий достаточной свободой усмотрения в выборе средств, призванных гарантировать эффективность судебной власти и способность судебной системы реально обеспечить право каждого на справедливое судебное разбирательство посредством компетентного, независимого и беспристрастного суда. Вместе с тем, при осуществлении на основании ст.ст. 71 (п. «о») и 76 Конституции Российской Федерации соответствующего правового регулирования должен исходить из того, что требование беспристрастности носит принципиальный характер и распространяется равным образом на всех судей (постановления от 25 марта 2008 г. № 6-П, от 19 апреля 2010 г. № 8-П и др.). Это означает, что судьи, рассматривающие (пересматривающие) дела об административных правонарушениях, в полной мере должны отвечать требованию беспристрастности.

Европейский суд многократно сталкивался с необходимостью оценки судебной деятельности с точки зрения удовлетворения ее названному требованию. В своих решениях Европейский суд сформулировал и развил по этому вопросу общую правовую позицию, имеющую фундаментальное значение. Так, Европейский суд многократно повторял, что содержащееся в п. 1 ст. 6 Конвенции требование беспристрастности имеет два аспекта. Во-первых, суд должен быть субъективно беспристрастен, т. е. ни один член суда не должен иметь личной предвзятости или предубеждения. Личная беспристрастность предполагается, пока не получено данных о противоположном. Во-вторых, суд должен быть беспристрастным с объективной точки зрения, т. е. обеспечивать достаточные гарантии, исключающие всякое законное сомнение в этом отношении¹.

¹ См.: Постановление Европейского суда по делу «Дактарас против Литвы» (*Daktaras v. Lithuania*), жалоба № 42095/98, § 30, ECHR 2000-X; Постановление Большой Палаты Европейского суда по делу «Киприану против Кипра» (*Kyprianou v. Cyprus*), жалоба № 73797/01, ECHR 2005-XIII, § 118; Постановление Большой Палаты Европейского суда по делу «Микаллеф против Мальты» (*Micallef v. Malta*), жалоба № 17056/06, ECHR 2009, § 93; Постановление Европейского суда от 3 февраля 2011 г. по делу «Игорь Кабанов (*Igor Kabanov*) против Российской Федерации» (жалоба № 8921/05), § 37; Постановление ЕСПЧ от 23 апреля 2015 г. по делу «Морис (*Morice*) против Франции» (жалоба № 29369/10), § 73.

20 сентября 2016 г. Европейский суд принял постановление по делу «Карелин против России». Данным решением Европейский суд признал нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции в отношении требования беспристрастности (с объективной точки зрения), допущенное при судебном разбирательстве дела заявителя об административном правонарушении. К такому выводу Европейский суд пришел после изучения отдельных процессуальных положений законодательства об административных правонарушениях с соответствующими разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации (постановление 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»), Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»), а также правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Данным решением Европейский суд предписал Российской Федерации создать в своей правовой системе механизм, обеспечивающий беспристрастность рассмотрения судами дел об административных правонарушениях путем включения органа обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в те процессы, в которых проводится устное слушание (§ 96). По всей видимости, признание психологической потребности судьи замещать отсутствующую сторону обвинения побудило Европейский суд конкретизировать меры общего характера. В § 76 рассматриваемого постановления Европейский суд прямо указал, что присутствие стороны обвинения, как правило, является уместным во избежание обоснованных сомнений, которые могут возникнуть в отношении беспристрастности суда. Действительно, трудно отрицать, что само наличие стороны обвинения в качестве участника производства по делу об административном правонарушении способно удержать судью от несовместимых с функцией правосудия процессуальных действий, совершения которых требует логика полного и объективного выяснения обстоятельств дела.

Важно отметить, что само по себе отсутствие на судебных слушаниях стороны обвинения не является обстоятельством, достаточным для вывода о том, что такое разбирательство не справедливо и кон-

венционно неприемлемо. Решающее значение для этого вывода имеет осуществление судом не свойственных ему функций – функций сторон, независимо от их присутствия (отсутствия) в судебном процессе. Именно из этого исходит Европейский суд, сославшийся в указанном постановлении на свою прецедентную практику, свидетельствующую о том, что само по себе отсутствие государственного обвинителя (стороны обвинения) на судебных слушаниях не порождает объективно обоснованные сомнения в беспристрастности арбитра (§ 54–57).

Исходя из этого для понимания сути проблемы следует подчеркнуть, что введение в административно-деликтный процесс стороны обвинения не является обязательным, единственно необходимым и достаточным условием устранения выявленного Европейским судом недостатка законодательства об административных правонарушениях. Обязательным является принятие мер, направленных на создание в правовой системе России механизма, содержащего достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях. По этому вопросу солидаризируюсь с утверждением общего характера М. А.Крупского, заявившего, что «ситуацию может изменить лишь качественное реформирование процессуального порядка производства по делам об административных правонарушениях»¹. Поэтому только закрепление в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях состязательности и равноправия сторон, а также признание в качестве участника производства должностных лиц (представителей) органа, возбудившего дело об административном правонарушении, что предлагается во внесенном в Государственную Думу Российской Федерации проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (ст. 2.9, п. 6 ст. 39.1 и ст. 39.5), без ограничения современных процессуальных возможностей судьи, не решат задачу создания гарантий беспристрастности разбирательства.

Потенциал законодательства об административных правонарушениях позволяет обеспечить соблюдение принципа беспристрастного

¹ Крупский М. А. Отсутствие государственного обвинителя в судебном производстве по делам об административных правонарушениях в России как системное нарушение права на справедливый суд // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2016. – № 10. – С. 142–143.

² Законопроект № 957581-6 внесен на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации 18 декабря 2015 г. URL: (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=957581-6&02>).

судебного разбирательства без радикальной перестройки всего административно-деликтного механизма. Судья, привлекающий лицо к административной ответственности, связан не только задачами производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1), но и, как уже было отмечено, принципами законодательства об административных правонарушениях. В частности, судья должен учитывать принцип презумпции невиновности, в силу которого неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ). Кроме того, следование общепроцессуальному конституционному требованию состязательности сторон (ч. 3 ст. 123) предполагает невозможность судьи по собственной инициативе осуществлять сбор доказательств, т. е. получать иные доказательства за исключением тех, которые представлены имеющими на то право участниками производства по делам об административных правонарушениях.

Использование судьей своих полномочий, вопреки его предназначению и роли в административно-деликтном процессе, и невзирая на вытекающие из конституционных предписаний и общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях пределы их осуществления, в целях выполнения судьей не свойственных ему функций (обвинения или защиты), является недопустимым. Собранные таким образом доказательства не могут быть положены в основу обвинения и подлежат исключению из доказательственной базы как полученные с нарушением закона и потому не отвечающие критерию допустимости (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ).

Изложенное позволяет утверждать, что соблюдение международных и конституционных стандартов правосудия допустимо в рамках действующей «усеченной» модели производства по делам об административных правонарушениях. Само по себе отсутствие стороны обвинения не может служить самостоятельным основанием для утверждения о конституционной неприемлемости такой модели. На соответствующее понимание законодательства об административных правонарушениях ориентировал правоприменителя Конституционный Суд Российской Федерации¹. Принимая указанные в сноске решения Суд, очевидно, учитывал прослеживаемую на протяжении по-

¹ См.: определения от 17 июня 2010 г. № 925-О-О, от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О, от 27 января 2011 г. № 89-О-О, от 24 июня 2014 г. № 1311-О и № 1312-О, от 18 сентября 2014 г. № 1817-О, от 25 сентября 2014 г. № 2157-О, от 23 апреля 2015 г. № 763-О и др.

следних нескольких лет тенденцию федерального законодателя к наделению должностного лица (представителя) органа, возбудившего дело об административном правонарушении, статусом участника производства по делу об административном правонарушении. Но при этом Суд не счел возможным форсировать внесение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений, существенно меняющих заложенную в нем судопроизводственную модель.

Тем не менее, указанное постановление Европейского суда во всяком случае не может оставаться без реакции, тем более что сам Суд призвал Российскую Федерацию к принятию мер общего характера для предотвращения в будущем выявленного им нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции именно в отношении требования беспристрастности.

В этой связи нельзя оставить без внимания тот факт, что в литературе давно указывалось на необходимость введения стороны обвинения в производство по делам об административных правонарушениях¹. Более того, на проблемы, связанные с отсутствием стороны обвинения, многократно указывал Уполномоченный по правам человека². Наконец, на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, исправляющий ситуацию. Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что Российская Федерация как правовое государство поступательно совершенствует законодательство об административных правонарушениях в том фарватере, на который ориентировал Европейский суд в своем постановлении от 20 сентября 2016 г. по делу «Карелин против России».

Таким образом, обеспечение беспристрастности правосудия по делам об административных правонарушениях является комплексной задачей государства, решение которой отнюдь не должно сводиться к признанию в качестве полноценного участника производства стороны обвинения.

¹ См.: Степанова О. А. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. – С. 57–60.

² См.: заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 21 октября 2009 г. «О разработке и принятии административного процессуального кодекса», доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 17 февраля 2009 г., от 7 мая 2015 г. и от 24 марта 2016 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. В. Обыденова¹

На сегодняшний день система и структура органов профилактики правонарушений несовершеннолетних многообразна.

Профилактика правонарушений несовершеннолетних по своей сути является сложным и многогранным процессом, в котором задействованы многочисленные государственные и негосударственные органы. В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних входят: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее органы, осуществляющие управление в сфере образования), органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции). В вышеуказанных органах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Кроме того, активное участие в профилактической деятельности принимают органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма, Уполномоченный при Президенте Российской Фе-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Обыденова Т. В., 2017.

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217848/.

дерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и т. д. Ученые, занимающиеся этими вопросами, говорят о том, что на конкретном территориальном уровне профилактикой правонарушений несовершеннолетних одновременно могут заниматься примерно сорок государственных и негосударственных органов, учреждений, предприятий, общественных формирований, которые отличаются по своему характеру и ведомственной подчиненности. Эти субъекты планируют профилактическую деятельность, реализуют превентивные функции, в том числе и материально-ресурсное обеспечение этой деятельности. Кроме этого, выявляют несовершеннолетних, в отношении которых целесообразно применение профилактических мер, выявляют граждан, которые отрицательно влияют на воспитание несовершеннолетних, осуществляют индивидуальную воспитательную работу с несовершеннолетними правонарушителями и с их родителями.

Это количество субъектов воспитательно-профилактической деятельности, с одной стороны, дает основание говорить о высокой обеспеченности необходимым потенциалом всей системы профилактики. Но с другой стороны, отсутствие значительных сдвигов в состоянии и динамике как административных правонарушений, так и преступности несовершеннолетних в сторону снижения снова поднимает вопрос о целесообразности такого штата субъектов.

В этой связи, как нам представляется, в направлении совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав одним из основных компонентов системы органов профилактики правонарушений несовершеннолетних являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Они играют стратегически важную роль в процессах нейтрализации ряда ключевых социально опасных явлений в указанной сфере. В отечественной научной литературе отмечается роль комиссий по делам несовершеннолетних как важного звена в системе власти, формирующего позитивное общественное мнение, способного выявить обстоятельства, негативно влияющие на развитие ребенка, и оказать адекватное противодействие этим обстоятельствам, помочь ребенку в его становлении как члена общества и, следовательно, защитить его права.

В соответствии ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее Федеральный закон),

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на территории субъекта Российской Федерации для координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий. Также, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; готовят совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации; рассматривают представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹; обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации; применяют меры воздействия в отношении несо-

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/.

вершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации; подготавливают и направляют в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

На федеральном уровне координационным органом, обеспечивающим единый государственный подход к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, является Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. Деятельность комиссии регламентируется Положением «О правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272 «О правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹. Правительственная комиссия руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением.

К числу основных задач Правительственной комиссии относятся: координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав; выработка согласованных подходов к решению основных вопросов, которые касаются приоритетных направлений деятельности, связанной с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защитой их прав; выработка предложений и рекомендаций органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в вопросах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, организационно-методическое обеспечение деятельности федеральных ор-

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112602/.

ганов исполнительной власти в указанной сфере; организация проведения на федеральном уровне межведомственных мероприятий, направленных на решение проблем, связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защита их прав; информирование Правительства Российской Федерации о деятельности комиссии.

Таким образом, представляется возможным отметить, что вопросы профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, оставались и остаются актуальными как в новейшей истории нашей страны, так и сегодня, что говорит о их высочайшей общественно-социальной значимости.

К ВОПРОСУ ПРЕВЕНЦИИ АНТИОБЩЕСТВЕННОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, СОВЕРШАЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Л. В. Павлова¹

Рассматривая современное состояние безнадзорности, беспризорности – явлений, сопутствующих антиобщественному образу жизни несовершеннолетних, и, как следствие, совершение ими административных правонарушений на объектах железнодорожного транспорта, мы приходим к следующим выводам.

Большинство населения ведет общепринятый образ жизни, который должен соответствовать определенным социальным нормам. По нашему мнению, общепринятый образ жизни – это принятые обществом способ или модель поведения, которые становятся образцом, нормой для всего законопослушного населения, именно в данном обществе. Он предполагает стабильные семейные отношения, развитую потребность в труде, активную общественную деятельность и высокую нравственную и правовую культуру.

У несовершеннолетних с отклоняющимся поведением образ жизни отличается от общепринятого. Значительно деформируется образ жизни несовершеннолетних, неоднократно совершающих правонарушения и особенно преступления. Но кроме преступлений, совершаются также

¹ Начальник кафедры административного и финансового права юридического факультета Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент. © Павлова Л. В., 2017.

асоциальные поступки и административные правонарушения, которые зачастую граничат с преступными проявлениями. Антиобщественный образ жизни – это явление, процесс, детерминирующий правонарушения и преступления как свое последствие. Следовательно, причины преступного поведения надо искать в первую очередь в образе жизни личности. Именно поэтому в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – ФЗ № 120-99 г.) основной упор сделан на профилактику таких форм антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, как безнадзорность и беспризорность, бродяжничество и попрошайничество, алкоголизм, наркомания и проституция, которые являются питательной средой для правонарушающего поведения.

Можно предположить, что антиобщественный образ жизни несовершеннолетних – это типичные способы и формы жизнедеятельности, противоречащие принятым в данном обществе, которые становятся образцом для определенного круга несовершеннолетних, поведение которых выражается в негативном отступлении от норм и стандартов поведения.

Выделим следующие признаки, характеризующие антиобщественный образ жизни несовершеннолетних, совершающих административные правонарушения на объектах железнодорожного транспорта: отрицательное отношение к учебе, прогулы, совращение малолетних, безнадзорность и беспризорность, бродяжничество и попрошайничество, токсикомания и наркомания, самовольные уходы из дома или специализированных учреждений и др.

Мы полагаем, что в связи с изменениями, произошедшими в современном обществе, для несовершеннолетних, ведущих антиобщественный образ жизни и совершающих правонарушения на железнодорожном транспорте, существуют свои факторы риска, характерные только для них: высокий показатель латентности первого бесцельного посещения несовершеннолетними объектов железнодорожного транспорта. Он колеблется, по нашим данным, от 60 до 70 %; общение со взрослыми лицами, ведущими бродяжнический образ жизни, или с несовершеннолетними, которые длительный срок (до нескольких месяцев) ведут такой образ жизни. В основном это общение происходит в вокзальной микросреде, где уже сложились свои нормы, правила, обычаи поведения; быстрый переход из состояния безнадзорности в состояние беспризорности у несовершеннолетних, попавших в вокзальную микросреду; серьезные недостатки, связанные с социальным

обеспечением и защитой прав ребенка и семьи; втягивание несовершеннолетних в опасные формы образа жизни: бродяжничество, попрошайничество; вовлечение в проституцию, порнобизнес и др.

Для антиобщественного образа жизни несовершеннолетних, находящихся на объектах железнодорожного транспорта, характерно то, что они, сталкиваясь с маргинальными явлениями, попадают в провоцирующую среду с ее возможностями совершения правонарушений. Основным транспортом передвижения при самовольном уходе из дома или специализированных учреждений безнадзорные несовершеннолетние выбирают железнодорожный. Поэтому первичным, а при последующей деформации образа жизни и постоянным местом проживания для многих становятся объекты железнодорожного транспорта, которые для них являются той вокзальной микросредой со своими негативными факторами, которая деформирует их образ жизни окончательно¹.

В контексте рассматриваемой проблемы можно дать следующее определение: «антиобщественный образ жизни несовершеннолетних, совершающих правонарушения на объектах железнодорожного транспорта, необходимо рассматривать как совокупность типичных видов деятельности, определяемых негативными внешними и внутренними факторами социальной среды, сосредоточенных на удовлетворении деформированных жизненных потребностей, что выражается в характере и содержании антиобщественной деятельности на объектах железнодорожного транспорта, следствием чего является создание угрозы для его безопасного функционирования»².

Анализ норм ФЗ № 120-99 г. позволяет сделать вывод, что они касаются преимущественно непосредственной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Названных лиц объединяет одно – то, что все они находятся в крайне социально опасном положении. В то же время норм, направленных на предотвращение появления этих социально опасных положений, в законе нет. Должны быть определены меры, предупреждающие деформацию

¹ См.: Павлова Л. В. Проблемы предупреждения административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними на объектах железнодорожного транспорта // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 5 (21). – С. 178–185.

² Павлова Л. В. Предупреждение правонарушений, совершаемых несовершеннолетними на объектах железнодорожного транспорта (по материалам Московской железной дороги) : монография. Рязань : Академия ФСИН России, 2010.

образа жизни. В ФЗ № 120-99 г. речь идет о несовершеннолетних, уже ведущих антиобщественный образ жизни, поэтому необходимы меры раннего предупреждения, направленные на недопустимость дальнейшей деформации их образа жизни. По нашему мнению, следует внести в ФЗ № 120-99 г. понятие ранней профилактики. Предлагаем под ранней профилактикой антиобщественного образа жизни несовершеннолетних понимать «соответствующую деятельность семьи и учебных заведений, иных государственных и общественных учреждений и организаций, направленную на предупреждение возникновения риска деформации образа жизни несовершеннолетних, посредством формирования у них различных форм здорового образа жизни, правосознания, социально полезных навыков и интересов».

СТАТУС СПЕЦИАЛИСТА В ПРОЕКТЕ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

С. В. Пилявец¹

На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенный депутатами шестого созыва.

Стоит отметить, что в проекте нашли отражение и учтены многие конструктивные предложения ученых и практикующих юристов. Однако, на наш взгляд, следует обратить внимание на такой межотраслевой институт процессуального законодательства, как доказательственное право. А именно, на некоторые концептуальные аспекты статуса специалиста и результаты его участия в процессе.

Следует признать, что единого подхода у законодателя к «институту использования специальных знаний», в том числе к статусу специалиста, не сложилось.

Единства норм не наблюдается в Кодексе административного судопроизводства, Арбитражно-процессуальном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе, Кодексе Российской Федерации об админи-

¹ Старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук. © Пилявец С. В., 2017.

стративных правонарушениях и в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Неоднократно нами отмечалась необходимость оптимизации административного процесса в части совершенствования норм, регламентирующих доказывание по делам об административных правонарушениях, что обуславливает дополнение ст. 26.2 «Доказательства» действующего КоАП РФ такими источниками доказательств, как показания и заключение специалиста. Такое дополнение КоАП РФ целесообразно с позиции как юридической техники, так и практической целесообразности¹.

Отметим, что в ч. 2 ст. 40.3 «Доказательства» проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указаны такие источники, как «заявление и замечания специалиста». Считаем это прогрессивным шагом, однако межотраслевой характер института доказательственного права предполагает единый подход к их видам и содержанию.

Во-первых, сущность деятельности специалиста не зависит от отрасли права и заключается в наличии у данного участника производства по делу знаний, отсутствующих у правоприменителя и не могущих быть восполненными иным способом, чем обращение к сведущему лицу (получение консультаций, привлечение для проведения процессуальных действий и др.). Иными словами, содержание деятельности специалиста универсально и обусловлено объективными возможностями реализации имеющихся у компетентного лица знаний в конкретной области, недоступной для правоприменителя.

Во-вторых, доказательственное право является межотраслевым институтом. Соответственно его основные постулаты для всей отечественной правовой системы являются общими, как и требования, предъявляемые к специалисту: незаинтересованность в исходе дела, совершеннолетие, обладание познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, в применении технических средств и др.

В-третьих, внесение «заключения и показания специалиста» в общий перечень источников доказательств действующего административного законодательства практически востребован и уже опробован при доказывании в уголовном судопроизводстве. Тем самым его эф-

¹ Показания специалиста как источник доказательств закреплен в ч. 2 ст. 74 УПК РФ. Пункт 3.1 ст. 74 УПК РФ (введен Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ).

фективность подтверждена правоприменительной практикой. Расширение арсенала источников доказательств в административном процессе, несомненно, обогатит административно-правовую отрасль и создаст условия для повышения эффективности практической деятельности по доказыванию административных правонарушений. Что касается проекта КоАП РФ, то представляется необходимым согласовать виды источников доказательств, их правовую регламентацию с действующими отраслевыми процессуальными нормами.

Еще одним проблемным аспектом законодательной регламентации деятельности специалиста в административном процессе является добровольность его участия.

В ч. 2 ст. 39.8 «Специалист» проекта Кодекса содержится обязанность специалиста участвовать в производстве по делу.

В соответствии со ст. 37 Конституции Российской Федерации труд свободен, принудительный труд запрещен.

Независимо от вида использования своих способностей труду каждый имеет право распоряжаться ими свободно¹.

Возникновение обязательств у специалиста может быть связано только в предусмотренных законодательством случаях (участие в процессуальных действиях является функциональной обязанностью лица). В иных случаях привлечение специалиста может осуществляться на условиях добровольности (договорные отношения по оказанию услуг либо безвозмездное участие специалиста в административном процессе).

Следует подчеркнуть, что обязанность являться в органы, осуществляющие производство по делу не ставится под сомнение, поскольку речь идет о задачах правосудия и обязанность по соблюдению соответствующих норм носит императивный характер и соответствует конституционным основам. По этой причине представляется необходимым положения проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях привести в соответствие с конституционным законодательством.

Таким образом, правовая регламентация деятельности специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях требует внесения ряда изменений, направленных, с одной стороны, на расширение возможностей использования специальных знаний и соответственно средств доказывания, с другой – на устранение проти-

¹ См.: Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. С. 101.

воречий норм КоАП РФ с фундаментальными конституционными установлениями. Предложенные изменения также призваны гармонизировать и унифицировать межотраслевой институт доказательственного права, основополагающие принципы которого едины для всех отраслей отечественного законодательства.

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ

А. В. Полукаров¹

Противодействие коррупции в социальной сфере в настоящее время является проблемой первостепенной важности. От решения этого вопроса в конечном итоге зависит качество жизни людей, их социальное и материальное благополучие. Сегодня складывается ситуация, когда основные усилия государства сосредоточены на противодействии коррупции в системе государственной и муниципальной службы, а иные сферы государственного управления, особенно имеющие децентрализованный характер правового регулирования и управления, находятся без должной защиты от коррупции. Данное обстоятельство, в частности, отражается на росте коррупции в различных аспектах функционирования социальной сферы. Как отметил Министр внутренних дел Российской Федерации на заседании президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации, «...наиболее подверженной криминальным посягательствам является сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, строительство, содержание автомобильных дорог, здравоохранение, образование, наука и культура»².

Коррупция в системе публичного и регионального управления далеко не однородна. Так, среди регионов нашей страны в наибольшей степени подверженной коррупции эксперты считают Курскую область. За 6 месяцев 2016 г. в этом регионе рост числа преступлений

¹ Докторант Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук. © Полукаров А. В., 2017.

² URL: <http://www.fair.ru/glava-mvd-otmetil-korrumpirovannost-goszakupok-stroitelstva-16100516570056.htm> (дата обращения: 27.11.2016).

коррупционной направленности составил 189 %. За 1-е полугодие 2015 г. там же было зафиксировано 89 преступлений, связанных с коррупцией, а в 2016 г. за аналогичный период их количество составило уже 257. На втором месте по уровню рассматриваемой проблемы находится республика Удмуртия. Рост преступности коррупционной направленности в этом субъекте Российской Федерации составил 113 %. Третье место занимает Астраханская область – рост числа преступлений коррупционного характера в этом регионе составляет 105 %¹.

Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2016 г. сумма полученных взяток составила 2,3 млрд руб. Данный показатель на 1 млрд больше, чем в 2015 г. Кроме того, в 2016 г. было зарегистрировано 33 тыс. преступлений коррупционной направленности. Это на 1,4 % больше, чем в 2015 г., при этом средняя сумма взятки в 2016 г. составила 425 тыс. руб. В 2016 г. в судах было рассмотрено 12 тыс. уголовных дел коррупционной направленности, по которым были вынесены обвинительные приговоры 13 тыс. гражданам, совершившим обозначенные преступления. В 2016 г. в добровольном порядке государству был возмещен ущерб на сумму 2,5 млрд руб. и приняты меры по взысканию причиненного имущественного вреда в результате совершения коррупционных деяний на общую сумму 33 млрд руб.²

Обратим внимание, что в некоторых субъектах Российской Федерации проводятся достаточно эффективные мероприятия по противодействию коррупции с акцентом на социальную сферу. Так, за 9 месяцев 2016 г. в Республике Татарстан выявлено 993 преступления коррупционной направленности. Размер причиненного ущерба составил 323 млн руб., возмещено 722,5 млн руб. Там же было выявлено 962 преступления против государственной власти и интересов службы. В бытовых сферах выявлено 394 преступления коррупционной направленности. Общее количество фактов взяточничества составило 454 случая, из которых 43 в крупном размере, средний размер взятки – 105 тыс. руб. Общая сумма денежных вознаграждений составила 47,6 млн руб. Удельный вес бытовой коррупции в 2016 г. увеличился на 39,7 %. На

¹ URL: <https://regnum.ru/news/polit/2162562.html> (дата обращения: 28.11.2016).

² URL: <https://lenta.ru/articles/2017/04/06/corruption/> (дата обращения: 08.05.17).

24,8 % (246 фактов) – в здравоохранении и соцобеспечении, на 14,9 % – в сфере образования (148 фактов)¹.

Сложившаяся ситуация требует определения новых приоритетов в деле реализации политики государства по противодействию коррупции, а также разработки новых правовых средств по ее противодействию, учитывающих специфику общественных отношений, складывающихся в социальной сфере.

Не вызывает никаких сомнений тот факт, что социальная сфера, в отличие от иных направлений государственного управления, обладает определенной спецификой. Так, особенности социальной сферы состоят в том, что в ее функционирование вовлечено большое количество людей. Те или иные социальные услуги оказывают как бюджетные, так и небюджетные социальные учреждения и организации, которые в силу объективных причин функционируют в условиях экономической конкуренции.

Как уже ранее подчеркивалось, основные усилия государства направлены на противодействие коррупции в органах государственной власти и управления, которые, исходя из специфики работы, социальных услуг непосредственно не оказывают. Между тем социальная сфера в целом оказывается без должной правовой охраны от коррупционного воздействия. Все это в конечном счете приводит к тому, что бесплатные социально востребованные услуги в сфере здравоохранения, образования, физической культуры и спорта оказываются большому количеству граждан далеко не безвозмездно. Коррупция последовательно и системно вытесняет граждан из бесплатной системы предоставления тех или иных социальных услуг. Кроме того, непродуманные управленческие решения способствует росту напряжения в обществе, а также подрыву доверия граждан к социальной политике государства.

Все эти обстоятельства способствуют неэффективным бюджетным расходам, которые должны были быть направлены на решение насущных социальных вопросов, однако в итоге «куда-то» растворились.

Децентрализованный характер управления социальной сферой, сформировавшейся в современный период, не позволяет выстроить стройную систему административно-правовой обеспеченности противодействия коррупции. Исходя из этого, полагаем, что следует

¹ URL: <http://sntat.ru/antikorrupsiya/48399-bytovuyu-korrupsiyu-v-tatarstane-pobedyat-s-pomoshchyu-innovatsij> (дата обращения: 02.01.2017).

иным образом подойти к развитию административно-правовой обеспеченности противодействия коррупции в социальной сфере, которая должна учитывать и особенности работы социальной сферы, и потребности правоприменительной практики. В настоящее время для решения проблемы административно-правовой обеспеченности противодействия коррупции необходимо, с одной стороны, максимально унифицировать формы и методы административно-правового регулирования противодействия коррупции на различных уровнях функционирования социальной сферы, с другой – учесть особенности общественных отношений, складывающихся в том или ином сегменте управления и функционирования социальной сферы.

Как показывает исследование, в ведомственных планах противодействия коррупции в недостаточной степени отражены мероприятия, направленные на учет отраслевой специфики деятельности различных органов государственной власти и управления по противодействию коррупции при реализации тех или иных государственных функций. Все это снижает правоохранительный потенциал данных документов в деле противодействия коррупции, а также делает административно-правовую обеспеченность противодействия коррупции недостаточно эффективной. Между тем дифференцированный подход к регламентации вопросов противодействия коррупции поможет не только определить ее особенности, но и подобрать адекватные административно-правовые средства воздействия на нее. Все это в своей совокупности позволит государству выстроить эффективную систему административно-правовой обеспеченности противодействия коррупции, учесть как общие, так и особенные детерминанты, продуцирующие ее в социальной сфере.

Конечно, следует признать, что минимизировать уровень коррупции в социальной сфере невозможно без решения обозначенной проблемы в других сферах как публичного, так и частноправового регулирования. В настоящее время незрела острая необходимость проведения решительной политики по противодействию коррупции и в государственном, и в негосударственном секторе экономики. Является аксиомой констатация тезиса о том, что основой коррупции вообще, и имеющей место в социальной сфере в частности, являются экономические проблемы. В этой связи решение целого ряда экономических вопросов может помочь снизить остроту проблем коррупции в публичной и в частноправовой сфере предоставления тех или иных социальных услуг.

Особенности работы социальной сферы связаны с ее функциональностью, а также с тем, что основные отношения в ее содержании регламентируются нормами административного права. Должная административно-правовая обеспеченность противодействия коррупции в социальной сфере может внести положительный вклад в решение поставленной проблемы в целом.

В завершение отметим, что административно-правовая обеспеченность противодействия коррупции по своей институциональной конструкции должна включать компоненты различного функционального характера. Так, для полноценной обеспеченности противодействия коррупции в социальной сфере необходимо развивать правовые, организационные, информационные и технические компоненты. Каждый из обозначенных компонентов по-своему может обеспечивать работу механизма противодействия коррупции в социальной сфере. Также отметим, что административно-правовая обеспеченность противодействия коррупции должна органично сочетать как регулятивные, так и охранительные средства противодействия коррупции. Такой подход позволит максимально последовательно минимизировать коррупционные риски в социальной сфере и правоприменительной деятельности, имеющей место в ее содержании. Немаловажным обстоятельством повышения эффективности административно-правовой обеспеченности противодействия коррупции является и устранение противоречий между нормативной и правоприменительной составляющей процесса противодействия коррупции в социальной сфере.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ст. 6.1.1 КоАП РФ, С УЧЕТОМ ИЗМЕНЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. В. Полякова¹

Вопросы профилактики противоправного поведения несовершеннолетних правонарушителей являются особо актуальными в современном обществе. По состоянию на 2015 г. по стране на несовершен-

¹ Воронежский институт МВД России, кандидат юридических наук, доцент.
© Полякова Н. В., 2017.

нолетних было составлено 215 055 протоколов об административных правонарушениях, в 2016 г. и того больше – 243 214 протоколов¹. Произошел рост административных правонарушений, совершенных подростками, достигшими возраста 16 лет, на 13 %. Этот рост обусловлен повторностью совершения административных правонарушений несовершеннолетними, а также недостаточно совершенной системой законодательства. По ст. 116 УК РФ («Побои») в январе–сентябре 2016 г. зарегистрировано около 57 тыс. преступлений, совершенных на бытовой почве. В сфере семейно-бытовых отношений таких преступлений зарегистрировано 14213, из них в отношении несовершеннолетних – 4947².

Статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за побои.

Данная статья введена в КоАП РФ в 2016 г. и поэтому практики ее применения органами внутренних дел явно недостаточно, чтобы компенсировать недостатки конструкции состава данного правонарушения, в том числе в отношении несовершеннолетних.

Во-первых, что сразу обращает на себя внимание, – это несовпадение названия данной статьи и ее содержания, поскольку фактически ответственность предусмотрена не только за побои как таковые, но и за иные насильственные действия, причинившие физическую боль, не повлекшие последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Особого смысла отделения побоев от иных насильственных действий явно нет, поскольку побои есть ничто иное, как один из видов насильственных действий, причиняющих потерпевшему несовершеннолетнему физическую боль.

Во-вторых, в статье отсутствует какое-либо определение понятия, как побоев, так и иных насильственных действий, что на практике может влечь за собой как чрезмерно узкое, так и чрезмерно широкое их толкование.

В-третьих, связь насильственных действий с обязательным причинением физической боли крайне проблематична с точки зрения возможности доказывания наличия такой боли.

¹ Информационно-аналитические материалы ГУОООП МВД России. М. : ГИАЦ МВД России, 2015.

² ТАСС: <http://tass.ru/obschestvo/4006801>.

В связи с этим для правильной квалификации действий правонарушителя требуется четко понимать, в чем могут выражаться данные действия и в каких случаях эти действия образуют объективную сторону именно административного правонарушения, а не являются элементом объективной стороны состава преступления, влекущего уголовную ответственность. И в том и в другом вопросе необходимо обращаться к уголовному законодательству, причем в значительной части законодательству уже не действующему, поскольку ст. 6.1.1 КоАП РФ является следствием декриминализации этих действий, и практике его применения.

Как уже отмечалось, в законодательстве об административных правонарушениях отсутствует легальное толкование понятия «побои». Данное понятие не раскрывается и в нормах уголовного законодательства.

На практике сложилось понимание побоев как неоднократное нанесение ударов по телу человека, причиняющее последнему болевые ощущения. Нанесение ударов может производиться руками (пальцем, ладонью, локтем, плечом), ногами (ступней, коленом), головой, т. е. любой частью тела, которой можно нанести удар, причиняющий боль другому лицу. Удары могут наноситься любыми предметами, как правило, имеющими твердые поверхности, либо гибкими, но при этом достаточно прочными и имеющими небольшую площадь в сечении (например, прутья, плетки, ремни, веревки и т. п.). Не может расцениваться в качестве побоев нанесение человеку таких ударов, которые не причинили последнему боли, например легкие пошлепывания ладонью, ремнем, незначительные толчки руками, ногами и т. п. В случае отсутствия болевых ощущений соответствующие действия наносящего удары не могут быть расценены как побои.

Нанесенные человеку удары, помимо физической боли, могут повлечь за собой различные телесные повреждения. Данные телесные повреждения должны быть оценены с точки зрения наличия или отсутствия вреда здоровью потерпевшего. При наличии любого вреда здоровью нанесенные удары не могут быть квалифицированы как побои.

Наличие или отсутствие вреда здоровью может быть установлено только в результате проведения судебно-медицинской экспертизы в соответствии с Правилами определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522¹. По-

¹ Российская газета. – 2007. – 24 авг.

этому для правильной квалификации действий виновного в нанесении побоев в случае наличия у потерпевшего телесных повреждений или жалоб на связанное с нанесенными ему побоями ухудшение состояния здоровья необходимо иметь соответствующее заключение судебно-медицинского эксперта.

Отсутствие неоднократности нанесения причинивших физическую боль ударов не является основанием для освобождения от административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ. Подтверждает это и сложившаяся до декриминализации побоев судебная практика¹.

Кроме однократного удара, под иными насильственными действиями, причинившими физическую боль, принято понимать заламывание и выкручивание рук, щипание, сдавливание частей тела, связывание, защемление кожи, вырывание волос и т. п. Данные действия могут быть квалифицированы по ст. 6.1.1 КоАП РФ при тех же условиях – они причинили физическую боль, но не повлекли вреда здоровью потерпевшего.

Необходимо отметить, что объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ полностью либо практически полностью совпадает с объективной стороной ряда составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации. Разграничение состава административного правонарушения по ст. 6.1.1 КоАП РФ и уголовных составов, включающих аналогичные деяния, осуществляется по следующим критериям:

а) мотив действий: ст. 116 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за те же самые действия, но совершенные из хулиганских побуждений, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

б) повторность совершения деяния, за которое лицо ранее привлекалось к административной ответственности: ст. 116.1 УК РФ предусмотрена ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние;

¹ В случае однократного нанесения удара, не повлекшего вреда здоровью потерпевшего, квалифицировать эти действия как насильственные действия, причинившие физическую боль // Постановление Президиума Камчатского краевого суда от 28 июля 2014 г. по уголовному делу № 4-У-21.

в) систематичность (неоднократность) деяний, предусмотренных объективной стороной: ст. 117 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за истязание, под которым понимается причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что побои и другие насильственные действия, причиняющие физическую боль, могут охватываться другими составами преступлений. Так, например, ст. 131 УК РФ предусматривает ответственность за изнасилование. Обязательным элементом объективной стороны данного преступления выступает насилие или угроза применения насилия.

Жестокое обращение с детьми не может быть допустимым ни при каких обстоятельствах, а уверенность в том, что применение насилия идет на пользу интересам ребенка, крайне ошибочна и даже преступна. Необходимо отметить, что насильственные правонарушения не всегда совершаются лицами, ранее вступавшими в конфликт с законом. Поэтому важной составляющей является реализация комплекса общепрофилактических мер, создание максимально безопасного пространства для несовершеннолетних.

АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. И. Попов¹

С июля 2014 г. вступила в силу новая редакция ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², основной новеллой которой явилось то, что должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделяются правом составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации только после заключения

¹ Начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин РязФ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Попов А. И., 2017.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

соглашений между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче части полномочий.

В связи с этим необходимо отметить, что развитие законодательства об административных правонарушениях требует появления все новых ресурсов для обеспечения его реализации. Данный фактор обуславливает возрастающую роль административно-договорных форм опосредования отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время сформирована правовая основа взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако анализ юридической литературы не позволяет прийти к однозначному выводу о наличии теоретической основы данных правоотношений. Данный факт подчеркивает актуальность исследуемой проблематики и ее практическую значимость.

Органы государственной власти Российской Федерации в федеральных законах и нормативных правовых актах исполнительной власти в последнее десятилетие предприняли широкомасштабные меры, позволяющие говорить об устойчивой законодательной тенденции и складывающейся практике подобной девальвации властных полномочий¹.

Административно-договорные правоотношения в административно-деликтной сфере между органами государственной власти различного уровня осуществляются в двух направлениях: первое – передача части полномочий федеральными органами государственной власти органам государственной власти субъектов (ч. 2, абз. 4 ч. 3, ч. 6.2 ст. 28.3, ст.ст. 23.79, 23.79.2 КоАП РФ); второе – передача части полномочий органами исполнительной власти субъектов федеральным органам исполнительной власти (абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ).

Практика передачи части полномочий в административно-деликтной сфере недостаточно развита, поскольку заключено всего лишь несколько соглашений, как первого, так и второго вида. При этом, если малое количество соглашений по передаче части полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной вла-

¹ См.: Дементьев А. Н. Законодательная девальвация полномочий исполнительных органов государственной власти: последствия и пределы допустимого // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 37–41 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

сти субъектов¹ никаким образом не влияет на практику реализации отдельных составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, поскольку федеральные органы исполнительной власти в лице своих территориальных подразделений самостоятельно реализуют полномочия по составлению протоколов по соответствующим составам. Говоря о второй разновидности административно-договорных правоотношений в исследуемой сфере, следует отметить, что при отсутствии заключенных соглашений о передаче МВД России части полномочий от органов исполнительной власти субъектов должностные лица органов внутренних дел (полиции) фактически лишены права на составление протоколов об административных правонарушениях в сфере общественного порядка и общественной безопасности по законодательству субъектов об административных правонарушениях.

При этом необходимо отметить, что, если передача части полномочий от федеральных органов региональным возможна по предоставлению полномочий по составлению протоколов по большому количеству составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, то органам исполнительной власти субъектов такое право предоставлено только по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Следует также указать, что на момент написания данной статьи заключено только три соглашения о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по законодательству субъектов. Такие соглашения заключены с Кабинетом Министров Республики Татарстан², Прави-

¹ Заключено только одно соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Москвы о передаче городу Москве части федеральных полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденное распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2013 г. № 1706-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> – 24.09.2013.

² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2017 г. № 317-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Кабинетом Министров Республики Татарстан о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> – 27.02.2017.

тельством Оренбургской области¹, Правительством Челябинской области² и Правительством Мурманской области³.

Заключенные соглашения имеют огромное значение для обеспечения общественного порядка. Исследуемые соглашения создают права и обязанности не только для участников этих соглашений, но и для третьих лиц, т. е. не только *inter partes*, но и *extra partes*⁴.

Соглашение определяет порядок взаимоотношений по вопросам наделения ОВД полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по законодательству об административных правонарушениях субъектов. Данное соглашение имеет законную силу как локальный акт, регулирующий отношения между двумя субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями.

Правовое значение соглашений состоит в том, что они наполняют административно-деликтные правоотношения отношениями административно-договорными. При этом они не только дополняют, но и изменяют административно-деликтное законодательство.

¹ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 2086-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Оренбургской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> – 06.10.2016.

² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2017 г. № 1265-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Челябинской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> – 21.06.2017.

³ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2017 г. № 1375-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Мурманской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> 04.07.2017.

⁴ См.: Магазинер Я. М. Общая теория права на основе советского законодательства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 79.

Рассматриваемые соглашения имеют специальный и временный характер, поскольку действуют наряду с общими нормами и предоставляют полномочия на определенный срок.

Таким образом, в основе определения компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях по законодательству субъектов лежат административно-договорные правоотношения, возникающие между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ (АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА)

О. М. Попович¹

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство легализует это право, т. е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры его реализации, устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц, служащих принимать в определенные сроки меры по защите прав и свобод граждан.

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности:

- от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц;
- от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти (главным образом, от административного произвола).

Очевидно, что все граждане вступают во взаимоотношения с органами публичной администрации гораздо чаще, чем с иными государственными и муниципальными органами. Администрация принимает, призывает, назначает, изымает и повседневно реализует многие иные властные полномочия. Публичная администрация огромна, и она нарушает права граждан во много раз больше, чем все иные субъекты публичной власти (суды, прокуратура и т. д.), вместе взятые. Поэтому защита прав и законных интересов граждан от неправомер-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Попович О. М., 2017.

ных действий субъектов власти – это прежде всего защита от неправильных деяний государственной и муниципальной администрации.

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан регулируются Конституцией Российской Федерации (ст. 33), международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами

Обращения граждан в государственные и муниципальные органы с жалобами – важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Роль института административной жалобы (административного иска) огромна, поскольку посредством подачи жалобы (административного иска) гражданин может воздействовать на принятие решений органами государственной власти, внося свой вклад в выработку государственной политики в различных областях жизни. Помимо этого, обжалование есть средство защиты прав граждан. Наряду с судебной защитой, защита административная, проявляющаяся в реакции органов исполнительной власти на обращение гражданина и принятии ими соответствующих мер, есть важнейшее средство охраны человека, его прав и свобод.

Суть термина «обжалование» заключается в подаче жалобы или административного иска в связи с нарушением действиями (бездействием) органов государственной власти, местного самоуправления прав и свобод граждан и юридических лиц. Основными актами, регламентирующими рассмотрение института обжалования, являются:

- Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства»;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Следующим уровнем источников правового регулирования реализации права на обращения являются подзаконные правовые акты, которым отводится роль детального, а главное, качественного обеспечения реализации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. К ним относятся принятые во многих министерствах и ведомствах Инструкции по работе с обращениями граждан.

Жалоба – обращение гражданина с требованием восстановления нарушенного действиями (бездействием) и решениями органов либо

должностных лиц, другими гражданами их прав, свобод или законных интересов¹. Жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закреплённых законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, т. е. в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных.

Цель подачи жалобы заключается в защите и восстановлении прав. Однако сами по себе жалобы не обеспечивают законность и не могут устранить ее нарушения. Жалобу следует рассматривать как одну из гарантий соблюдения законности, так как она является одним из проявлений критики «снизу». Путем ее подачи граждане реализуют предоставленные им государством права или требуют восстановления нарушенных прав. Исследование социально-правовой сущности этого института дает основание полагать, что жалобы имеют двуединое значение. Они являются, с одной стороны, средством, способом защиты прав и законных интересов человека, нарушенных действиями (бездействием) властных структур, с другой – сигналами о существующих недостатках в их работе, способствуют устранению последних, улучшению работы государственного аппарата, укреплению режима законности. Следует отметить, что один из аспектов института права жалобы выражается в возможности гражданина посредством своего обращения участвовать в управлении общественными и государственными делами, выражать свою позицию, личное мнение по различным вопросам.

Право граждан на жалобу подразделяется на общее право на жалобу, которым обладают все граждане как таковые, и специальное право на жалобу, представленное лицам как участникам уголовного, гражданского процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

Право на общую жалобу сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время. Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы – не толь-

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации».

ко незаконные, но и нецелесообразные или аморальные действия. Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только личных, но и общественных интересов. Очень широко граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Реже встречаются жалобы о незаконности нормативных актов, хотя такие обращения граждан к автору акта или в иной компетентный орган вполне правомерны.

Общее право на жалобу подразделяется на административную жалобу и судебную жалобу (административный иск).

Административная жалоба – это жалоба, подаваемая в административный или контрольно-надзорный орган, как выражались в старину «жалоба по начальству». Данная жалоба представляет собой единое понятие, но имеющее две стороны. Материально-правовая сторона жалобы заключается в ее основном элементе – притязании потерпевшего гражданина к виновному должностному лицу. Это притязание опирается на субъективное материальное право, которое может существовать и без жалобы, если должностное лицо не нарушает прав гражданина. Но если право нарушено и потерпевший обращается с жалобой в административный орган, то предполагается, что его притязание к администрации обосновано, и данное предположение проверяется административным органом. Для этого гражданин обязан подать жалобу, т. е. предъявить требование к органу управления о защите права, – в этом состоит ее процессуальная сторона.

Административный иск или жалоба-иск представляет собой форму, в которую облекается требование потерпевшего гражданина к суду об отмене незаконного или неправильного решения администрации. Жалоба-иск во многом сходна с административной жалобой, но сходство это внешнее. Подача административной жалобы не делает гражданина стороной, не обуславливает его личного участия в административном процессе. «Жалобщик, как правило, не вырастает до положения стороны, он остается «просителем» и ждет решения по своей жалобе «сверху»¹. Возникающее в результате этого правоохранительное отношение является вертикальным. Напротив, подача жалобы-иска в судебный орган приводит к возникновению оригинального процессуального управленческого отношения: оно является правоохранительным и одновременно горизонтальным, в котором

¹ См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право. М., 1925. С. 30.

субъекты (гражданин – истец и должностное лицо – ответчик) противостоят друг другу как равные стороны. Истец ждет не «милости» сверху, а решения независимого и объективного органа. Гражданин, оспаривая действия должностного лица или органа управления, принимает личное участие в процессе как сторона. «В судебном споре с субъектом власти гражданин должен быть всегда истцом, а не жалобщиком, каковым он является в административном процессе»¹.

Принятый в 2015 г. Кодекс административного судопроизводства определяет порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции административных дел. Такой порядок направлен на урегулирование споров граждан и организаций с государством и госорганами. В отличие от гражданского судопроизводства в Кодексе сделан акцент на активную роль суда при разрешении административных дел. Это обусловлено неравным положением сторон в таких делах.

Речь идет об административных делах о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В частности, установлен порядок рассмотрения административных дел:

- об оспаривании нормативных правовых актов;
- об оспаривании решений, действий или бездействия органов государственной власти и иных госорганов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, квалификационных коллегий судей, НКО, наделенных отдельными государственными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций.

Охарактеризованным двум видам жалоб соответствуют в правовой действительности два вида обжалования или два вида производств: производство по административным жалобам в администра-

¹ Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 57.

тивном органе и производство по административному иску в судебном органе.

Таким образом, право гражданина обжаловать незаконные действия и решения субъектов власти – неотъемлемый атрибут демократической организации государства и общества. Еще раз подчеркнем: право граждан на защиту значительно расширено. Высоко оценивая все сделанное, следует, тем не менее, отметить, что, к сожалению, реальная защищенность граждан зависит не только от количества и качества юридических норм, работы правоохранительных органов и негосударственных организаций. Резкий рост экономических и насильственных правонарушений, наркомании, ряд иных объективных и субъективных причин значительно ослабили реальную защищенность прав граждан. Юридические механизмы правозащитной деятельности по экономическим, организационным и иным причинам в полной мере не используются. Соответственно, чтобы фактически усилить защиту прав граждан, предстоит сделать еще очень и очень много.

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Е. В. Ренкас¹

Институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, послуживший прообразом современного аналогичного правового института, был разработан еще в 1966 г. и нашел отражение в Положении об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Главным компонентом данного правового акта был именно институт административного надзора, который оправдал свое создание теми мерами, принятие которых привело к сокращению уровня преступности, совершаемой лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

¹ Преподаватель кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Ренкас Е. В., 2017.

В связи с этим в советский период уровень рецидивов преступности административно-поднадзорных был значительно ниже современного.

В связи с развитием экономики и ростом социальной разрозненности населения увеличился рост преступности и возникла необходимость в создании более усовершенствованного нормативного акта, направленного на дальнейшее совершенствование правового регулирования в сфере осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Возрождение института административного надзора было вызвано осложнением криминальной ситуации в стране, а также потребностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью.

Порядок установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентирован ст. 183 УИК РФ, Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Административный надзор направлен на предупреждение и пресечение рецидивной преступности¹.

Административный надзор устанавливается только по решению суда на определенный срок, связанный со степенью тяжести совершенного деяния. Обязательным условием для осуществления административного принуждения в виде административного надзора является течение срока судимости, в течение которого обвинительный приговор суда сохраняет свою силу, вследствие чего лицо, имеющее судимость, даже после отбытия наказания находится в уголовно-правовых отношениях с государством.

Административный надзор – осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

¹ Фильченко А. П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы законодательного регулирования // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 96.

Административный надзор за лицом, освобожденным от заключения в местах лишения свободы, в различные периоды времени Российской Федерации существовал в той или иной форме, он важен для лиц, которые пытаются вернуться в социум и адаптироваться после отбывания наказания в местах лишения свободы к нормальной жизни, работе, учебе.

Государство в лице органов внутренних дел осуществляет наблюдение и контроль поведения лица, за которым установлен административный надзор, и определенные административные ограничения.

Данному лицу необходимо зарекомендовать себя только с лучшей стороны и иметь исключительно положительные тенденции в его стремлении к адаптации в обычном обществе, при этом воздерживаясь от совершения действий, которые могут повлечь административную или уголовную ответственность.

Обязывая лиц, находящихся под административным надзором, к определенным действиям, таким как постановка на учет в территориальном органе МВД России по месту жительства, а также обязательное регулярное посещение лицом территориального органа МВД России, профилактические беседы с участковым уполномоченным полиции, допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения и т. п., за невыполнение которых установлена как уголовная (ст. 314.1 УК РФ), так и административная (ст. 19.24 КоАП РФ) ответственность.

Наряду с обязанностями, данные лица наделяются определенными правами. К примеру, при необходимости лица, находящегося под административным надзором, подавать заявление в территориальный ОВД для предоставления права выезда за пределы территории установленной судом, которую лицу запрещено покидать в связи с прохождением поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории.

Для лица наступает новый этап его жизни: кто-то осознает свою вину и пытается встать на путь исправления, а для кого-то – это еще один шаг к новому наказанию, т. е. можно выделить две группы лиц, освобожденных из мест лишения свободы:

- 1) лица, в отношении которых цель наказания была достигнута;
- 2) лица, в отношении которых цель наказания не была достигнута.

Первая категория лиц всячески пытается задержаться в обществе и начать жить нормальной жизнью, соблюдая законы и правила в обществе. Но зачастую данным лицам более сложно вернуться обратно в общество, так как есть судимость и работодатели неохотно берут данных лиц на работу, а если и берут, то на низкооплачиваемую работу, где зарплата близка к прожиточному минимуму.

В данной ситуации особую роль играют родственники и семьи лиц, за которыми установлен административный надзор, влекущий за собой ряд ограничений. Они помогают лицу в некоторых моментах вести себя сдержанней, думать о семье, о близких и всячески оказывают положительную моральную помощь, что способствует возвращению лица в общество и повседневный ритм жизни¹.

Но не всегда у данных лиц есть родственники или семья, да и имеется судимость, т. е. наличествуют обстоятельства, сопутствующие новой криминализации лица. Именно в такой ситуации играет особую роль участковый уполномоченный полиции, который проводит профилактические беседы с лицом, узнает, как у него дела, интересуется положением других дел, и в том числе посещает его для проверки по месту жительства.

Хороший участковый, кроме этого, постарается оказать посильную помощь в трудоустройстве, если этого требует положение дел, ведь залог успеха в деятельности участкового уполномоченного полиции – это благоприятный климат в общении с поднадзорным лицом, так как участковый – это тоже человек, и он понимает, что лицу необходима помощь и поддержка².

Вторая категория лиц – особая. Это лица, в отношении которых не была достигнута цель наказания, и лицо сформировалось как криминализированная личность даже после отбытия наказания. Данные лица уже и на «свободе» следуют «правилам зоны и авторитетским понятиям», идущим наперекор правилам поведения, которые приняты в обществе и закреплены государством в законах.

Данную категорию лиц очень сложно, точнее, практический невозможно вернуть в «нормальное русло жизни», так как избранные ими способы получения доходов и любая другая деятельность, скорее всего, будет сопряжена с преступлением.

¹ См.: Административная деятельность полиции : учебное пособие. М. : ДГСК МВД России, 2014. С. 122–124.

² Российская газета. – 2016. – 12 июля.

В отношении данных лиц участковые уполномоченные также ведут работу и осуществляют административный надзор¹, и содержание этой работы в определенной мере сложнее.

В большинстве случаев такие лица стараются вести себя сдержанно в присутствии участкового и нарочито показано исполнять все ограничения и возложенные на них обязанности, но, как правило, они снова совершают преступление на различной почве по истечении определенного промежутка времени.

Таким образом, административный надзор является реально работающим механизмом сдерживания, предупреждения и пресечения правонарушений для указанной категории лиц.

Но, несмотря на то, что лица, освобожденные из мест лишения свободы, в значительной степени отстранены от элементов общества, они нуждаются в тщательной и действенной социальной реабилитации, поскольку в значительной степени подвержены риску повторного совершения преступления.

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Р. С. Романов²

Особыми субъектами административной ответственности являются юридические лица. Советское законодательство об административной ответственности долгое время не допускало ответственность организаций, возлагая ее на конкретное виновное должностное лицо. Однако развитие рыночных отношений повлекло за собой возврат к признанию юридических лиц субъектами административной ответственности, что было сделано сперва в различных федеральных законах, а затем и в КоАП РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени

¹ См.: Административная деятельность полиции ... С. 33–46.

² Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений охраны общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 226 учебный взвод. © Романов Р. С., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Статья 2.10 КоАП РФ указывает, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В случае если в статьях разделов I, III, IV и V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу но никак не к юридическому. Особенности административной ответственности юридических лиц достаточно значительны для российской правовой системы в сфере «АП».

Во-первых, КоАП РФ допускает привлечение к административной ответственности тех юридических лиц, которые административное правонарушение не совершали, но которые являются правопреемниками юридических лиц, такие нарушения допускаявших. Частью 1 ст. 57 ГК РФ предусмотрено пять форм реорганизации юридического лица: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование. Все они перечисляются в ст. 2.10 КоАП РФ (в ред. от 29.07.2017). При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение. Здесь необходимо отметить, что в соответствии со ст. 59 ГК РФ передаточный акт и разделительный баланс должны содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая обязательства, оспариваемые

сторонами. Передаточный акт и разделительный баланс утверждаются учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о реорганизации юридических лиц, и представляются вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц. Непредставление вместе с учредительными документами соответственно передаточного акта или разделительного баланса, а также отсутствие в них положений о правопреемстве по обязательствам реорганизованного юридического лица влекут отказ в государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. Во всех указанных случаях административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения.

Во-вторых, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению и не нарушения данных норм.

В-третьих, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от ответственности виновное физическое лицо, и наоборот (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). Таким образом, должностные лица юридического лица, по вине которых соответствующим юридическим лицом не соблюдались правила и нормы, привлекаются к административной ответственности независимо от того, назначено ли наказание данному юридическому лицу или вовсе не привлекался к ответственности и не назначили ему наказание. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в связи с этим указал в своем постановлении от 24 февраля 2004 г. № 13894/03, что ч. 3 ст. 2.1 Кодекса не исключает, что при выявлении в деятельности юридического лица единственного события правонарушения, к административной ответственности могут быть привлечены сразу не-

сколько лиц: само юридическое лицо, его руководитель и (или) иные работники, но при этом каждое такое лицо может быть подвергнуто административному наказанию с соблюдением порядка и условий его применения. Поэтому протокол о допущенном руководителем юридического лица административном правонарушении не дает оснований привлечь к административной ответственности само юридическое лицо, а протокол в отношении последнего не влечет административного наказания его руководителей или иных лиц служащих или работников данного сегмента. В качестве обоснования такого вывода в ст. 28.2 КоАП РФ указывается: составляется протокол о совершении административного правонарушения и в нем указываются сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Эти требования относятся не только к форме, но и к содержанию протокола, поскольку позволяют обеспечить соблюдение гарантий защиты прав именно привлекаемого к ответственности лица.

Таким образом, протокол об административном правонарушении представляет собой процессуальный документ, фиксирующий противоправное деяние конкретного лица, составляется в отношении упомянутого лица и является необходимым правовым основанием для его привлечения к административной ответственности. КоАП РФ допускает оформление одного протокола в отношении одного лица, совершившего несколько административных правонарушений, но не предусматривает оформление одного протокола по правонарушениям нескольких лиц. В силу упомянутых выше правил никто не может быть подвергнут административному наказанию по протоколу об административном правонарушении, составленному в отношении другого лица. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснил, что при определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного правонарушения. Поскольку КоАП РФ не предусматривает в указанном слу-

чае каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц. Привлечение к уголовной ответственности должностного лица также не может в силу ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

В-четвертых, к юридическим лицам могут применяться только определенные административные наказания, названные в ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ, а именно: за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) административное приостановление деятельности.

В настоящее время к административной ответственности может быть привлечено любое юридическое лицо, в том числе имеющие такой статус органы государственной власти и местного самоуправления. Между тем в административно-правовой литературе справедливо указывается на необходимость закрепления специального иммунитета указанных лиц, поскольку, не установив такой иммунитет, законодатель допустил серьезный просчет в подходах к самому существу административной ответственности. Распространение цивилистического принципа равенства всех участников гражданско-правового оборота на сферу публично-правовых отношений административной ответственности неправильно по существу, поскольку создает «тавтологическую» схему ответственности государства перед государством.

Таким образом, российское законодательство об административной ответственности в значительной степени дифференцировано в зависимости от того, к каким субъектам эта ответственность применяется. Получается, что для наступления административной ответственности юридического лица необходимо, чтобы последнее нарушило требования КоАП РФ или какой-либо закон субъекта РФ. При этом организация может быть признана виновной и привлечена к административной ответственности только тогда, когда ее ответствен-

ные лица знали о своей обязанности и имели возможность для ее исполнения, однако пренебрегли возложенными законом обязанностями по тем или иным причинам.

Важным условием для наступления административной ответственности юридического лица является факт строгого соблюдения процессуального законодательства в области привлечения к такой ответственности. Привлечь к ответственности юридическое лицо может только специально уполномоченное государством на совершение таких действий должностное лицо государственного органа или структуры. При этом должна быть соблюдена особая процедура, а виновному дается право на защиту и обжалование принятого решения.

Административное право не пестрит многообразием возможных санкций. Это условие касается и юридических лиц. На сегодняшний день для них предусмотрено четыре вида наказания: предупреждение, штраф, конфискация орудия или предмета, которые использовались при совершении правонарушения, или приостановление деятельности предприятия на определенный период.

Кстати, необходимо сказать, что даже три первых вида могут быть достаточно болезненными для организации. Например, суммы штрафов при привлечении административной ответственности юридических лиц могут составлять несколько сотен тысяч рублей, что для малых организаций, разумеется, может обернуться не только ощутимыми затратами, но и фактической угрозой дальнейшей жизнеспособности предприятия.

Конфискация предмета, которым было совершено правонарушение, применяется не слишком часто, однако такая санкция все же имеет место. В зависимости от конкретных обстоятельств дела конфисковать могут технику, оборудование, инструменты, приспособления, документацию и иные вещи, так или иначе способствовавшие правонарушителю в совершении деяния.

Наиболее серьезным видом административной ответственности юридических лиц является приостановление деятельности. В среднем период приостановления составляет до 1 месяца, и за этот период предприятие может понести существенные убытки, недополучить прибыль или даже лишиться определенного места на рынке.

Еще один вопрос, требующий рассмотрения в рамках данной темы, – это соотношение административной ответственности юридических лиц с ответственностью такого рода лиц должностных. Нужно помнить, что далеко не всегда ответственность возлагается на юри-

дическое лицо. Иногда бывают такие ситуации, при которых санкции применяются к должностным лицам организации трудовым договором и должностной инструкцией, в которых предусмотрено совершение ими действий, направленных на обеспечение соблюдения требований закона, и которые силу каких-либо обстоятельств допустили нарушение правовых норм или совершили правонарушение.

Сразу следует заметить, что КоАП РФ приравнивает должностных лиц организаций (т. е. лиц, которые постоянно, временно или на основании специального поручения исполняют определенную работу) к тем лицам, которые осуществляют свою деятельность без образования юридического лица. Разница между административной ответственностью юридических лиц и ответственностью лиц должностных состоит не только в видах санкций, но и в их объемах.

К должностным лицам применяют штрафы (штраф – это вообще самая распространенная форма санкций в административном праве) и ограничение права такого лица в течение определенного времени занимать ту или иную должность. При этом штрафы – довольно часто применяемый на практике способ наказания, лишение права на ту или иную работу применяется гораздо реже. Причем в большинстве своем применяется в случаях, когда имеет место «административный рецидив», т. е. когда лицо, уже привлекавшееся к ответственности за определенное правонарушение, повторно совершает аналогичные действия.

Следует помнить и о том, что административная ответственность юридического лица предполагается как в виде самостоятельного наказания, так и в совокупности с привлечением к таковой еще и должностного лица компании (организации), допустившего совершение правонарушения.

Стоит также отметить, что на практике нередки ситуации, когда организации пытаются избежать административной ответственности юридических лиц, перекладывая ее на сотрудников с определенными должностными полномочиями. Подобное положение объясняется тем, что административная ответственность юридических лиц предполагает гораздо больший ее объем, чем ответственность лиц должностных. Разумеется, такое поведение находится, так сказать, на грани закона, однако позволяет юридическим лицам избежать крупных штрафов.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

К. Д. Рыдченко¹

Государственное управление, являясь организующей исполнительно-распорядительной и подзаконной деятельностью государственных органов по регулированию публично значимых общественных отношений, в рамках особенной части административного права (как науки и учебной дисциплины) традиционно разделяется на управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах². Происходящее перманентно усложнение правоотношений ведет к возникновению «пограничных» для традиционной модели сфер публично-правового ведения. К таковым следует отнести и государственное управление в сфере обеспечения информационно-психологической безопасности несовершеннолетних.

Де-юре интерес государства к данной сфере общественных отношений был обозначен принятием Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»³, в целях реализации положений которого на сегодняшний день внесены существенные изменения и дополнения в законодательство о связи, о средствах массовой информации, о рекламе, об информации, информационных технологиях и защите информации. Исполнение регулятивных норм права обеспечено мерами уголовной и административной ответственности, а прогнозируемые целевые показатели и интересы публичной администрации в сфере обеспечения информационно-психологической безопасности несовершеннолетних нашли свое отражение в ряде подзаконных нормативных актов программно-стратегического характера⁴.

¹ Начальник кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России, кандидат юридических наук. © Рыдченко К. Д., 2017.

² См.: Четвериков В. С. Административное право Российской Федерации : учебное пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 415 с.; Валиева Д. С. Административное право. Особенная часть : учебное пособие. М. : Ось-89, 2006. 186 с.

³ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Далее – ФЗ о защите детей от информации.

⁴ См.: О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; Об утверждении Концепции информационной безопасности детей : распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 2471-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Отмечая с положительной стороны активность нормотворческих органов в рассматриваемой теме, в рамках настоящей работы хотелось бы обратить внимание на систему и особенности надзорной деятельности властных субъектов, уполномоченных на непосредственную организацию защиты несовершеннолетних от негативного информационного воздействия. Именно их готовность к реализации полномочий и организованность взаимодействия с иными заинтересованными службами и подразделениями, а также объединениями и организациями в конечном итоге обуславливают эффективность либо фиктивность реализации законодательных и подзаконных правоустановлений. Считая основным организующим субъектом в рассматриваемой сфере государство, мы сконцентрируемся на проблемах, разрешение которых входит в компетенцию именно этого публично-властного субъекта.

Ранее в научных работах мы отмечали, что Федеральными законами «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ сконструированы две параллельные системы органов, нацеленных на защиту информационных прав ребенка². В соответствии с ч. 1 ст. 20 первого из перечисленных законов «государственный надзор за соблюдением законодательства...о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляют...федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Далее – ФЗ об основах системы профилактики.

² Рыдченко К. Д. «Недетские» проблемы обеспечения информационной безопасности детей // Вестник Воронежского института МВД России. – 2015. – № 2. – С. 40-45; Рыдченко К. Д. О совершенствовании взаимодействия государственных систем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии» Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2015. Ч. 2. С. 93–96.

(Минкомсвязь России¹ и подконтрольный ему Роскомнадзор²), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор³), и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор⁴). Примечательно, что в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 859 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию»⁵ три последних органа не указываются, однако полномочиями по надзору за обеспечением информационно-психологической безопасности несовершеннолетних при «кино- и видеообслуживании», обороте «аудиопродукции» и «информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий» наделяется Минкультуры России⁶. Считая привлечение данного органа государственной власти к защите детей от вредоносной информации вполне оправданным, следует указать на необходимость обеспечения корреляции между законодательными нормами и правовыми актами Правительства Российской Федерации

¹ О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций : постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 594 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию : постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 859 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁶ О Министерстве культуры Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

посредством дополнения ч. 1 ст. 20 ФЗ о защите детей от информации после слов «в сфере образования и науки» словами «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия и кинематографии».

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в систему компетентных в данной сфере органов входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы, осуществляющие управление в сфере внутренних дел, образования, здравоохранения, занятости, учреждения уголовно-исполнительной системы, органы опеки и попечительства и по делам молодежи.

Может сложиться впечатление, что две указанные системы органов государственной власти являются самостоятельными и самодостаточными, однако это предположение достаточно легко оспорить, обратившись к целям и задачам функционирования каждой из них. В соответствии со ст. 2 ФЗ об основах системы профилактики к ее основным задачам отнесено в том числе «предупреждение правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям». Очевидно, что, говоря о защите прав ребенка, в эту сферу следует включать и информационные права, в том числе право на защиту от деструктивной информации, а между противоправным или антиобщественным поведением ребенка и внешним негативным влиянием на него зачастую может быть установлена прямая причинно-следственная связь. Помимо того, согласно Пояснительной записке «К проекту Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» актуальность законопроекта обосновывалась тем обстоятельством, что «информация...все чаще оказывает на детей психотравмирующее и растлевающее влияние, побуждает их к рискованному, агрессивному, жестокому, анти-

общественному поведению, способствует их виктимизации, облегчает их вовлечение в преступления»¹.

Таким образом, следует признать единство целей действующих на сегодняшний день независимо друг от друга системы защиты детей от вредоносной информации и системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Отсутствие координации деятельности этих двух систем снижает эффективность государственной политики, целью которой является обеспечение информационно-психологической безопасности детей.

С учетом сказанного представляется правильным объединить усилия перечисленных органов и учреждений на базе комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных (муниципальных) комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Коллегиальный формат работы данного органа, а также объем делегированных ему в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 полномочий² позволяют предположить возможность эффективной организации межведомственного взаимодействия входящих в него субъектов.

В случае принятия решения о консолидации сил системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и системы защиты детей от вредоносной информации вопросами, требующими первоочередного разрешения, будут выступать:

- нормативная регламентация процедуры взаимного информирования органов и учреждений системы о выявленных признаках правонарушений в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию;

- перераспределение административно-юрисдикционных полномочий органов и учреждений системы по составам административных правонарушений, чья объективная сторона сопряжена с посягательством на информационно-психологическую безопасность несовершеннолетних.

¹ К проекту Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: пояснительная записка // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 (ред. от 18.10.2016) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОННОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

А. С. Савина¹

Считаем необходимым начать статью с раскрытия понятия законности. Так, под законностью понимают точное и неуклонное соблюдение правовых норм, строгое и полное осуществление предписаний законов и основанных на них юридических актов всеми субъектами права: гражданами, должностными лицами, государственными органами, организациями, государством.

Основными принципами законности являются:

- 1) единство законности;
- 2) верховенство закона;
- 3) всеобщность законности;
- 4) недопустимость противопоставления и подмены законности и целесообразности;
- 5) неотвратимость наказания за нарушение законности;
- 6) презумпция невиновности.

Теперь давайте определимся с понятием «правопорядок». Итак, – это система гарантированных и упорядоченных государством общественных правоотношений, которые обеспечивают нормальное функционирование гражданского общества.

Наличие правопорядка означает, что граждане и другие субъекты права беспрепятственно используют свои права и добросовестно выполняют обязанности, нарушение запретов влечет восстановление нарушенных прав и применение к правонарушителям предусмотренных законом мер государственного принуждения.

Правовое государство законодательно закрепляет права и свободы человека и гражданина, обязуясь эти права и свободы не только не нарушать, но и обеспечивать их системой юридических гарантий.

В целях обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений охраны общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 226 учебный взвод. © Савина А. С., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут быть подготовлены проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также могут быть изданы акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке¹.

Проблема борьбы с коррупцией достаточно регулярно поднималась первыми лицами государства с первых дней образования новой России. Особенно актуальной данная тематика становилась в преддверии очередных выборов, обещая череду громких разоблачений.

Если рассматривать хронологию событий по активизации борьбы с коррупцией, следует отметить следующие шаги.

4 апреля 1992 г., когда Б. Н. Ельцин подписал Указ о борьбе с коррупцией², запрещающий госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью, содействовать в ее осуществлении физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения, принимать участие в управлении акционерными обществами и товариществами с ограниченной ответственностью.

¹ Шурухнова Д. Н., Бондарь Е. О. К вопросу о применении административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения // Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения : сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 232–236.

² Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (утратил силу) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

8 октября 1992 г. Президентом Б. Н. Ельциным был подписан Указ «О мерах по защите граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью»¹.

19 января 1993 г. в Кремле состоялось совещание по борьбе с преступностью, на котором Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин заявил: «Мы начинаем фронтальное наступление на преступность, взяточничество и коррупцию»².

Однако активное обращение руководства постсоветского государства к данной проблеме не отразилось на ее позитивном решении.

Фактически регулирование результатами управленческих решений в целях извлечения выгоды в государственных структурах Российской Федерации приобрело системный характер. Обществом признается, что развитие бизнеса в стране без финансового стимулирования административного ресурса практически невозможно, а гарантией успеха любого коммерческого проекта являются взятки и откаты.

За последние два десятилетия тема коррупционности общества постоянно поднималась и в публицистике, и в журналистике, и в научных кругах.

Таким образом, закрытость, бесконтрольность власти, слияние властных и хозяйствующих структур, являющихся первопричинами коррупции, в условиях перехода государственной собственности в частную путем приватизации фактически поддерживалось властными структурами, при внешнем декларировании борьбы с преступностью.

Очередной подъем популяризации темы борьбы с коррупцией был задан предвыборной программой кандидата в президенты Российской Федерации Д. А. Медведева. Реализацией предвыборных заявлений стало утверждение Указом Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № 1568 Национального плана противодействия коррупции и принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³.

В законе «О противодействии коррупции» определены основные понятия, правовая основа противодействия коррупции, основные принципы противодействия коррупции, организационные основы

¹ Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 // Справочно-правовая система «Гарант».

² См. об этом: Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991–2010 // Заметки по новейшей истории России. Ч. 31 // URL: <http://www.polit.nnov.ru/print/2010/04/18/roshistorykorr/>.

³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

противодействия коррупции, меры по профилактике коррупции и многое другое.

Согласно вышеназванному закону коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, совершение деяний, от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции;
- б) по выявлению и предупреждению коррупционных правонарушений;
- в) по ликвидации коррупционных правонарушений.

На современном этапе целью Национальной стратегии противодействия коррупции¹ являются искоренение причины и условия, порождающие коррупцию в российском обществе.

Для достижения цели Национальной стратегии противодействия коррупции последовательно решаются следующие задачи:

- формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения.

На сегодняшний день антикоррупционное законодательство в Российской Федерации применяется достаточно условно, мероприятия носят формальный характер, а система мер, реализуемая в отдельных органах власти, закономерно стала лишь дополнительным видом отчетности.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

В данных условиях крайне необходимо провести, во-первых, тщательный мониторинг федерального законодательства о противодействии коррупции, и, во-вторых, принять меры по усовершенствованию нормативных правовых актов, прежде всего, федерального уровня, устанавливающих конкретные меры по борьбе с проявлениями коррупционного поведения государственных служащих.

ПРОБЛЕМЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Л. Л. Сакулина¹

В правовой сфере интересы принято делить на частные и публичные. Частные и публичные интересы преследуют различные цели, в связи с этим нередко сталкиваются друг с другом. В такой ситуации избежать конфликта между ними просто невозможно.

Урегулирование конфликта интересов представляет собой первостепенную задачу в вопросах антикоррупционной практики в правоохранительных структурах и в органах внутренних дел.

Применительно к сотрудникам органов внутренних дел понятие «конфликт интересов», а также порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов содержится в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «О службе в ОВД»), Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон «О противодействии коррупции»).

Согласно ст. 10 Закона «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Сакулина Л. Л., 2017.

Это должна быть именно ситуация, а не состояние, которое гипотетически может вызывать личную заинтересованность.

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10 Закона «О противодействии коррупции», и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 ст. 10 Закона «О противодействии коррупции», и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Типичным примером конфликта интересов можно назвать те случаи, когда сотрудник органов внутренних дел получает или собирается получить материальную выгоду от организации или граждан, на деятельность которых он может повлиять своими действиями и решениями. Личная заинтересованность сотрудника органов внутренних дел может негативно влиять на исполнение им должностных обязанностей и порождать сомнения в его беспристрастности и объективности.

Таким образом, конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности сотрудника органов внутренних дел на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей.

Среди условий, способствующих возникновению конфликта интересов на службе в органах внутренних дел, можно назвать:

- высокий уровень неопределенности должностной компетенции;
- недостаточное информирование о деятельности органов внутренних дел;
- включение в нормативные правовые акты положений, способствующих созданию условий для коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел, пробелы в правовом регулировании;
- несоблюдение служебной дисциплины и законности;
- недостаточное использование моральных и материальных средств мотивации сотрудников органов внутренних дел, неодинаковое вознаграждение при выполнении равного объема служебных обязанностей ввиду необъективности принимаемого управленческого решения;

– дискреционные полномочия руководителей (начальников) в служебных отношениях на службе в органах внутренних дел. Юридический смысл данного понятия означает, что руководитель (начальник) по своему усмотрению имеет возможность определить вид и содержание принимаемого управленческого решения. Таким образом, усмотрение в деятельности руководителя (начальника) – есть выбор варианта разрешения конкретного вопроса, основанный на его субъективном восприятии обстоятельств дела и его субъективном толковании правовых норм, подлежащих применению. Усмотрение руководителя (начальника) достаточно широко применяется на службе в органах внутренних дел. Так, например, принятие решения о назначении на должность, поощрении, определение вида дисциплинарного взыскания, поставлено в зависимость от усмотрения лица, наделенного правом принимать управленческие решения, а где имеет место усмотрение – там возникают условия для конфликта и коррупции.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается на каждого сотрудника органов внутренних дел.

Вторым субъектом, на которого Закон «О службе в ОВД» возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является руководитель (начальник) органа внутренних дел.

В случае возникновения конфликта интересов сотрудник полиции отстраняется от исполнения обязанностей до его урегулирования.

Наличие конфликта интересов и непринятие мер к его урегулированию является поводом для увольнения сотрудника из органов внутренних дел с использованием формулировки «в связи с утратой доверия», на основании ст. 82.1 Закона «О службе в ОВД».

Таким образом, мы пришли к следующим выводам.

1. Конфликт интересов заключается в конкретной ситуации, связанной с личной заинтересованностью сотрудника органов внутренних дел, которая может привести к ненадлежащему исполнению должностных обязанностей и совершению коррупционного правонарушения.

2. Мониторинг судебной практики рассмотрения случаев конфликта интересов на службе в органах внутренних дел показал, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интересов являются:

- нарушение ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»;
- несоблюдение сотрудником органов внутренних дел законных интересов граждан, организаций, общества и государства;
- несоблюдение сотрудником органов внутренних дел основных требований служебного поведения.

В данном контексте весьма существенным является знание и соблюдение сотрудником органов внутренних дел своих прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, а также требований, предъявляемых к служебному поведению.

Причиной конфликта интересов может также стать дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных сотрудников.

3. Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел» в ст. 71 определен порядок действий сотрудника и руководителя при возникновении ситуации, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

ВЛИЯЕТ ЛИ УСТАНОВКА КАМЕР ВИДЕОФИКСАЦИИ НА БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ!?

К. С. Самсонова¹

Вопрос, связанный с обеспечением безопасности дорожного движения, в современном мире очень актуален, так как появляется все

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 330 учебный взвод. © Самсонова К. С., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

больше новых видов транспортных средств¹ и средств передвижения, и количество нарушений, совершаемых с их участием, увеличивается².

Для сохранения безопасности на дорогах органы власти используют различные виды оборудования и специальных средств. И хотя эти различного рода приборы устанавливаются достаточно часто на дорогах, все эти меры не влекут за собой снижение количества дорожно-транспортных происшествий.

Начнем с раскрытия некоторых определений. Итак, дорога – это путь сообщения для передвижения людей и транспорта, составная часть транспортной (дорожной) инфраструктуры.

Проезжая часть – это элемент дороги, предназначенный для движения безрельсовых транспортных средств. Проезжая часть представляет собой опасное место, так как на ней ездят все виды автотранспорта, и скорость движения транспортных средств может быть значительно превышающей ограничения.

А что вообще означает слово «безопасность»? А что такое вообще «дорожное движение»? И что подразумевается под понятием «безопасность дорожного движения»? Без ответа на эти вопросы будет достаточно сложно проанализировать влияние устанавливаемых камер видеофиксации на безопасность дорожного движения.

Безопасность – это состояние защищенности личности, общества, государства и среды жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз или опасностей.

Дорожное движение – совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог.

Безопасность дорожного движения – комплекс мероприятий, направленных на обеспечение безопасности всех участников дорожного движения.

Для обеспечения безопасности дорожного движения используются светофоры, дорожные знаки, дорожная разметка и т. д., но этого было недостаточно, так как водители, даже если обращают внимание на дорожные знаки и разметку, но зачастую превышают установленный скоростной режим. Да и сами пешеходы часто нарушают прави-

¹ Василенко Г. Н. К вопросу о регистрации транспортных средств, осуществляемой органами внутренних дел России // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями. М., 2016. С. 283–286.

² Капусткин Н. А., Шурухнова Д. Н. К вопросу о возмещении вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 3. – С. 56–59.

ла дорожного движения. И именно для контроля за дорожной ситуацией были установлены и устанавливаются на всей территории Российской Федерации камеры видеофиксации. Расскажем немного о работе и расстановке данных камер.

По принципу работы применяемые сейчас комплексы делятся на радарные, фото- видеофиксации и лазерные. По способу использования – на передвижные и стационарные. Принцип работы радарных комплексов фиксации основан на эффекте Доплера. В сторону автомобиля посылаются электромагнитные волны. Отражаются они уже с измененной частотой, что и фиксируется радаром. По изменению частоты определяется то, с какой скоростью автомобиль приближается к радару или удаляется от него. Примерно так же работают и лазерные системы измерения скорости.

Фотокамера, работающая в паре с радаром, в момент замера скорости делает снимок автомобиля, чтобы не было споров о том, кто именно совершил нарушение. Один из самых распространенных отечественных комплексов фото- видеофиксации – «Стрелка-СТ». Состоит он из двух частей: сам радар и широкоугольная камера. Радар, как уверяет производитель, создан на основе технологий, применяемых в российской военной авиации. Широкий угол обзора камеры позволяет системе «видеть» до пяти полос движения одновременно. Направление движения автомобилей в данном случае роли не играет. Ввиду высокой стоимости комплекса «Стрелку» целесообразно ставить именно на магистральных трассах с многополосным движением.

А вот комплекс фиксации нарушений «АвтоУраган» обходится без радара. В его арсенале только широкоугольная видеокамера. Но это не мешает ему определять скорость проезжающих мимо него автомобилей с погрешностью всего 2 км/ч. По количеству кадров, в которых присутствует номер транспортного средства, определяется время проезда автомобиля. Размеры дорожного полотна задаются при установке камеры. Опираясь этими параметрами, комплекс легко вычисляет скорость автомобиля.

Приведем статистику по работе камер видеофиксации. В 2016 г. видеокамеры выявили более 61 млн нарушений ПДД, для сравнения: в 2015 г. по результатам работы стационарных и передвижных автоматических комплексов было вынесено 50 млн постановлений по делам об административных правонарушениях.

Сегодня камеры фото- и видеофиксации ПДД есть практически во всех регионах России: ими охвачено 8,9 тыс. стационарных и 4,1 тыс.

переменных зон контроля. Они фиксируют такие нарушения, как движение автомобилей по выделенным полосам для общественного транспорта, превышение установленной скорости движения, нарушение правил остановки и стоянки, проезд под знак «Въезд запрещен» и на запрещающий сигнал светофора, в том числе на железнодорожных переездах, выявляют факты нарушений в зоне пешеходных переходов. Их работа непрерывно совершенствуется, в том числе расширяется список распознавания видов нарушений. Аккумулируют данные о нарушениях ПДД и оформляют постановления по делам об административных правонарушениях в региональных центрах автоматизированной фиксации административных правонарушений.

87 % от общего количества правонарушений в 2016 г., зафиксированных в автоматическом режиме, или 53 млн, составляют превышения установленной скорости. Большинство камер, а именно 56 %, ориентированы конкретно на это нарушение. Таких камер на сегодняшний день более 5 тыс.

Активно внедряются системы, фиксирующие превышение установленной скорости транспортного средства путем вычисления его средней скорости движения. В 2016 г. такие технические средства использовались в 28 субъектах Российской Федерации. По материалам, полученным с комплексов, в прошедшем году вынесено более 3,2 млн постановлений по делам об административных правонарушениях, что составляет 5,3 % от общего количества постановлений, вынесенных в отношении собственников транспортных средств в автоматическом режиме.

В России установлено 334 комплекса, фиксирующих правила проезда регулируемых перекрестков (в 2015 г. их было 272), 302 – выезд на полосу, предназначенную для встречного движения, и проезда под знак «Въезд запрещен» (в 2015 г. их было 258), 43 – фиксирующих нарушения на железнодорожных переездах (в 2015 г. – 43), 52 – нарушения в зоне пешеходных переходов (в 2015 г. – 34). 635 комплексов фиксируют факты движения транспортных средств по полосам для общественного транспорта (в 2015 г. – 414), 526 – нарушения правил остановки и стоянки (в 2015 г. – 396), 259 – нарушения требований знака «Движение грузовых автомобилей запрещено» (в 2015 г. – 163 комплекса).

В Госавтоинспекции подчеркивают, что камеры, кроме всего прочего, обладают профилактическим эффектом: в местах их установки

снизилось количество аварий и число погибших и пострадавших в них людей.

Считаем, что камеры видеофиксации незаменимы на дороге, так как интенсивный поток машин не позволяет, особенно в крупных городах, сотрудникам ГИБДД зафиксировать порой все совершаемые правонарушения. С помощью камер видеофиксации можно найти правонарушителя, если он ехал на большой скорости. Сами водители, зная, что камеры фиксируют все данные об автомобиле и его владельце, стараются не нарушать Правила дорожного движения и скоростной режим.

Полагаем, что именно камеры видеофиксации по-настоящему помогают Госавтоинспекции в реализации возложенных на них обязанностей и, безусловно, влияют на безопасность дорожного движения в целом.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ДОСМОТРА ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА

Э. Т. Сидоров¹

Для эффективного противодействия совершению административных правонарушений и преступлений правоохранительные органы имеют разнообразный арсенал юридических средств, важное место среди которых занимают меры административно-правового принуждения. Одной из наиболее распространенных мер административно-правового принуждения, применяемой полицией, является досмотр. Как свидетельствует статистика, досмотр проводится в 70 % случаев привлечения виновных лиц за совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. При проведении данной меры административно-правового принуждения должностное лицо существенно вторгается в права и свободы граждан.

В то же время единого правового акта, который регулировал бы основания и порядок проведения досмотра, нет. В данной статье мы попытаемся проанализировать досмотр транспортного средства. Он урегулирован ст. 27.9 Кодекса Российской Федерации об администра-

¹ Профессор кафедры административного права и оперативно-разыскной деятельности ОВД МОФ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Сидоров Э. Т., 2017.

тивных правонарушений. В соответствии с ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ он заключается в обследовании транспортного средства, которое проводится без нарушения его конструктивной целостности в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

В то же время досмотр транспортного средства может применяться и на основе других нормативных правовых актов. Так, п. 16 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает такое основание проведения досмотра транспортного средства, как наличие у должностного лица данных о том, что граждане имеют при себе предметы, изъятые или ограниченные в гражданском обороте (при отсутствии на них разрешения). Пункт 25 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» позволяет осуществлять досмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты. При этом полицией проводится досмотр и (или) осмотр транспортного средства.

Следует отметить, что процессуальное действие проводится без наличия какой-либо информации о причастности гражданина или водителя транспортного средства к правонарушению. Также законодатель в п. 25 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» не раскрывает понятия досмотра транспортного средства и осмотра транспортного средства, вероятно, вкладывая в него содержание, предложенное другими нормативными правовыми актами. Так, определение осмотра содержится в п. 149 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента МВД Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения», в соответствии с которым осмотр транспортного средства представляет собой визуальное исследование непосредственно транспортного средства и груза, перевозимого автомобилем. Это определение не совпадает с определением досмотра транспортного средства, установленного ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ. Также не совсем понятно, когда сотруднику полиции следует проводить досмотр транспортного средства, а когда – осмотр транспортного средства.

Следует отметить, что позиция рассматривать любой вид обследования транспортного средства и в том случае, когда не применяется открытие салона, багажника, кузова, как проведение досмотра, имеет своих сторонников в науке административного

права. Так, К. В. Хвастунов, полагает, что досмотром можно считать любые действия должностного лица по обследованию транспортного средства, направленные на проникновение внутрь транспортного средства. По нашему мнению, в данной ситуации имеет место смешение понятий. Как правильно указывает Б. В. Россинский, досмотр транспортного средства следует отличать от принудительной проверки, обследования транспортных средств с открытием салона, багажника, кузова и осмотром транспортных средств, который проводится визуально, без открытия салона, багажника, кузова.

Другим правовым основанием применения досмотра транспортных средств будет являться введение правового режима контртеррористической операции, где сотрудники полиции на основании п. 12 ч. 3 ст. 11. Федерального закона «О противодействии терроризму» участвуют в проведении досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей при проезде на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции.

Также правовым основанием для проведения досмотра транспортного средства является п. 4 ч.2 ст. 84 Воздушного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым сотрудники полиции участвуют в обеспечении авиационной безопасности путем проведения предполетного досмотра, а также послеполетного досмотра.

Указанные виды досмотра носят ярко выраженный превентивный характер и предполагают проверочные действия, поскольку их цель состоит не в том, чтобы что-то найти, а предотвратить провоз каких-либо предметов, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья людей (оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и устройства и т. п.).

Таким образом, данный вид досмотра имеет другие цели, чем досмотр, проводимый в рамках мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, другие правовые основания, процессуальный порядок проведения, а также других субъектов, его применяющих. Возникает интересная правовая ситуация, заключающаяся в том, что законодатель, введя в нескольких нормативных правовых актах понятие «досмотр транспортного средства», вкладывает в него различное содержание, которое отличается по целям, основаниям, порядку проведения процессуального действия, и полученным результатам.

Поэтому, на наш взгляд, вполне обоснованной представляется позиция законодателя, который ввел в оборот Федеральным законом

от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» понятие нового процессуального действия «вскрытие транспортного средства» (ст. 11). Правда, при этом не раскрывается содержание данной меры принуждения, что позволяет ее различные трактовки как учеными, так и правоприменителями. Авторами комментариев к указанному закону высказывается позиция, что вскрытие транспортного средства является новой формой досмотра, что спорно. Одно из требований, предъявляемых в ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ к досмотру, является недопустимость нарушения конструктивной целостности транспортного средства, которое не соответствует самому понятию «вскрытия». Так, в соответствии с разъяснениями Толкового словаря русского языка понятие «вскрыть» означает – открыть, сломав, разорвав, разъединив что-нибудь.

Для разрешения анализируемых противоречий предлагаются следующие предложения.

1. Ввести в ряд нормативных правовых актов (п. 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; п. 2. ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»; п. 12 ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму») понятие «предупредительный досмотр». Это позволит не допустить смешение понятий, которое состоит в одинаковом названии разных по своим характеристикам административно-процессуальных действиях, проводимых по различным основаниям, целям, порядку оформления, правовым последствиям, полученным результатам.

2. Статью 11 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» следует дополнить описанием содержания понятия «вскрытие транспортного средства».

3. Дополнить ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ таким основанием применения досмотра транспортного средства, как «наличие обоснованного предположения об имеющихся в транспортном средстве орудий совершения либо предметов административного правонарушения или следов административного правонарушения на транспортном средстве обоснованное предположение».

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

И. Ю. Сизов¹

Субъекты обеспечения общественной безопасности в пределах своей компетенции имеют право действовать тем или иным способом с учетом обстоятельств и условий, в которых они находятся. Эти действия находят воплощение в определенных формах – объективном выражении их сущности. В то же время эти действия выражают содержание функций обеспечения общественной безопасности, в них реализуются компетенция субъекта обеспечения общественной безопасности, его полномочия и обязанности².

Под формой обеспечения общественной безопасности понимается объективированное выражение сущности действий субъектов ее обеспечения³. Понятно, что эффективность функционирования этих субъектов во многом зависит от использования тех или иных форм деятельности, что они призваны в значительной степени способствовать целесообразной реализации функций обеспечения общественной безопасности, достижению поставленных целей.

Спектр целей, задач, функций обеспечения общественной безопасности обуславливает наличие многообразия форм обеспечения.

По мнению И. И. Сыдорука, под правовыми формами необходимо понимать весь механизм правового регулирования, которым располагает государство. Правовые (организационные) формы заключаются в однородной по своим внешним признакам деятельности государства, не влекущей за собой юридических последствий⁴.

Следует отметить, что административно-правовые формы обеспечения общественной безопасности имеют государственно-властный характер. Посредством их реализуются задачи и функции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности. Государственно-властный характер административной деятельности по обеспечению общест-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Сизов И. Ю., 2017.

² См.: Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография. М. : Щит-М, 1998. С. 68.

³ См.: Коренев А. П. Правовые формы деятельности органов государственного управления // Правоведение. – 1974. – № 6.

⁴ Сыдорук И. И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 214.

венной безопасности состоит в осуществлении субъектами от имени государства в рамках своей компетенции полномочий, определенных нормативными правовыми актами. Поскольку органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе отдавать обязательные для исполнения распоряжения, указания, применять в случае необходимости предусмотренные нормами права меры принуждения, то административное обеспечение общественной безопасности носит распорядительный характер.

Вопросы раскрытия содержания административно-правовых форм, их дифференциации до настоящего времени являются дискуссионными. Так, по мнению И. И. Веремеенко, административно правовому регулированию в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка подлежат все отношения, которые складываются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государства по поводу обеспечения личной и общественной безопасности в общественных местах и тем самым обстановки общественного спокойствия и нормального течения общественной жизни, нарушение которых не представляет собой большой общественной опасности. Подчеркивается, что основанием возникновения организуемых правоотношений в исследуемой сфере является только лишь административное правонарушение¹.

Несколько иначе на проблему смотрят М. И. Еропкин и Л. Л. Попов. По их мнению, административно-правовые меры могут быть использованы и для пресечения преступных деяний (использование спецсредств, оружия и т. п.)².

Поддерживая мнение, что применение административно-правовых мер связано исключительно с охраной правопорядка, тем не менее, следует иметь в виду, что нормативные акты высших органов государственной власти содержат в себе и нормы административного права, и нормы иных отраслей.

Таким образом, административно-правовые формы не только отражают специфику полномочий органов власти (и органов местного самоуправления также), но и раскрывают содержание административно-правового воздействия как формы государственного регулиро-

¹ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. Ч. 1. С. 29, 46.

² Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Ленинград, 1973. С. 169.

вания в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка.

В научной литературе существуют различные критерии классификации административно-правовых форм обеспечения общественной безопасности. Некоторые ученые, практически отождествляя формы и методы правового регулирования, выделяют и анализируют только формы, связанные с правоустановлением, правоприменением и правоохранением¹. Другие исследователи классифицируют формы по целенаправленности, содержанию, способу выражения, наименованию, субъектам безопасности и т. д.²

На наш взгляд, вторая классификация несколько шире и точнее раскрывает содержание административно-правовых форм.

При проведении классификации административно-правовых форм обеспечения общественной безопасности по критерию целенаправленности последние можно разделить на внутренние и внешние. К внутренним формам следует отнести те, целью которых являются структурные преобразования внутри субъекта обеспечения общественной безопасности (внутри системы субъектов обеспечения безопасности), необходимые для более эффективного исполнения тех или иных функций обеспечения общественной безопасности. Внешние административно-правовые формы обеспечения общественной безопасности посвящены достижению целей, лежащих за границами системы субъектов безопасности, и определяют собственное содержание обеспечительной деятельности.

По содержанию формы обеспечения общественной безопасности подразделяются на правотворческие и правореализующие. Правотворческая деятельность состоит в разработке и принятии правовых норм в сфере общественной безопасности, их изменении и отмене и осуществляется уполномоченными субъектами (законодательными органами государственной власти, представительными органами местного самоуправления). Это могут быть законы, постановления, решения, распоряжения, приказы и т. д.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица исполняют, применяют, соблюдают (используют все виды реализации права) правовые нормы.

¹ См.: Сыдорук И. И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 38–39.

² См.: Кондрашов Б. П. Указ. соч. С. 69–72.

По способу выражения формы обеспечения общественной безопасности могут быть конклюдентными (сигналы, жесты), устными, письменными. Их выбор определяется собственно субъектом и обусловлен конкретной ситуацией.

Классификация форм по наименованию предполагает возможность издания только таких нормативных актов, которые входят в компетенцию данного субъекта и определены ему соответствующими нормами. По субъектам безопасности формы подразделяются на законы, указы, постановления, распоряжения, приказы и т. д.

Говоря об административно-правовых формах обеспечения общественной безопасности, следует сделать небольшой анализ отдельных составов административных правонарушений, предусмотренных главой 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

Из 35 составов, перечисленных в данной главе, только 6 в качестве объекта выделяют в чистом виде общественную безопасность (ст.ст. 20.4-20.7, 20.30, 20.32), 2 – общественный порядок (ст.ст. 20.1 и 20.2.2), в остальных 27 – объектом правонарушения являются одновременно и общественная безопасность, и общественный порядок. Таким образом, подтверждается вывод о том, что понятия «общественная безопасность» и «общественный порядок» близки по своему содержанию.

Административно-правовые формы обеспечения общественной безопасности есть обьективированное выражение сущности действий субъектов ее обеспечения и представляет собой весь механизм административно-правового регулирования, которым располагает государство. Многообразие форм обеспечения обусловлено спектром целей, задач, функций обеспечения общественной безопасности.

Административно-правовые формы обеспечения общественной безопасности имеют государственно-властный характер и состоят в осуществлении субъектами от имени государства в рамках своей компетенции полномочий, определенных нормативными правовыми актами.

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ПРЕСТУПЛЕНИЯ

*А. С. Ситков*¹

В юридической среде всегда был актуален вопрос соотношения административных правонарушений и преступлений, но в особенности важен он для юристов, так как от верного понимания данного вопроса зависит правильное восприятие правовой природы административных правонарушений и преступлений.

Проблема соотношения административного правонарушения и преступления имеет большое теоретическое и практическое значение, ведь границы между ними относительны – в отдельных случаях одно и то же деяние может быть как преступным деянием, так и административным правонарушением.

Для того чтобы верно понимать природу соотношения понятий «преступление» и «административное правонарушение», необходимо отметить тот факт, что в них есть нечто общее – они являются социальными девиациями, т. е. нарушениями социальных норм, и носят правовой характер, т. е. проявление данных социальных отклонений влечет за собой нарушений той или иной нормы права.

Все социальные отклонения можно классифицировать по-разному, однако в юридической науке наиболее простой и емкой является классификация по характеру нарушаемой нормы. Согласно данной классификации социальные отклонения подразделяются на проступки, правонарушения (гражданские, трудовые, административные и др.), и преступления.

Что касается административных правонарушений и преступлений, то следует вспомнить их определение, данные законодателем в КоАП РФ и в УК РФ соответственно.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания².

¹ Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 226 учебный взвод. © Ситков А. С., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

² Часть 1 ст. 14 УК РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Что же касается определения административного правонарушения, то административным правонарушением является противоправное, виновное действие/бездействие физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность¹.

Разница между административными правонарушениями и преступлениями состоит в степени их общественной опасности, т. е. степени причиненного неправомерным деянием ущерба, уровня угрозы нанесения вреда, степени причиненного вреда и ущерба². Разграничение преступлений и административных правонарушений по такому критерию, как степень общественной опасности, является самым лучшим, на наш взгляд.

Особенность административных правонарушений состоит в том, что степень их общественной опасности значительно ниже, чем степень общественной опасности преступлений, и с учетом данного факта наше законодательство имеет некоторые интересные тенденции развития, переводя некоторые составы преступлений в разряд административных правонарушений, и наоборот.

В целях определения степени общественной опасности правонарушений, т. е. отграничения административных правонарушений от преступлений используется такой признак, как отсутствие или наличие каких-либо тяжких последствий. Ярким примером является то, что, если нарушение ПДД стало причиной гибели людей или повлекло другие тяжкие последствия, то такое нарушение ПДД будет квалифицироваться как преступление, а если таких последствий нет, то как административное правонарушение.

Важно отметить, что иногда достаточно лишь возможности наступления тяжких последствий, и правонарушение уже будет квалифицироваться как преступление (например нарушение правил учета, хранения, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление).

¹ Часть 1 ст. 2.1 КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² См.: Василенко Г. Н. Криминализация и декриминализация в административном праве // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 2 (48). – С. 141–142.

Важно отметить и тот факт, что в современном российском законодательстве отдельный интерес представляет такой вид нарушения норм российского права, как хулиганство – им отведено место в Кодексе об административных правонарушениях – ст. 20.1, и в Уголовном кодексе – ст. 213). Казалось бы, деяние одно, но откуда такое разграничение? Стоит начать разбираться с правонарушения, т. е. со статьи 20.1 КоАП: «Мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток»¹. УК РФ содержит еще одну статью, касающуюся хулиганства, и это довольно интересный момент, так как более конкретизирован мотив (политический, идеологический, расовый, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы²), в ч. 3 данной статьи указываются отягчающие обстоятельства, а именно применение взрывчатых веществ. В ст. 213 УК РФ преступное деяние квалифицировано мотивом и рецидивом, в отличие от ст. 20.1 КоАП, где норма права дана абстрактно.

Схожая ситуация с побоями, предусмотренными и УК РФ, и КоАП РФ, и с кражами. И все это говорит о тончайшей грани между преступлениями и правонарушениями.

Пример с хулиганством стал хорошим отражением проблемы выражения в законе пределов административной и уголовной ответственности, так как она напрямую связана с декриминализацией (а соответственно и с криминализацией) деяний.

В связи с этим становится ясным, что преступления и административные правонарушения можно (и должно) разграничивать только по степени их общественной опасности, и задача эта является довольно сложной ввиду того, что в случаях, когда речь идет о сходных деяниях, становится крайне важным моментом учет признаков, квалифицирующих деяние: лишь при строгом учете всех квалифицирующих об-

¹ Статья 20.1 КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Статья 213 УК РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

стоятельств можно установить степень общественной опасности, а значит, избежать необоснованного установления уголовной ответственности за административные правонарушения, и наоборот – необоснованного установления административной ответственности за уголовно наказуемые деяния.

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ НА МЕТРОПОЛИТЕНАХ, УСТАНОВЛИВАЕМЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. А. Смирнов¹

В Российской Федерации появляется все больше и больше объектов, которым необходимы особые, режимные правила деятельности, способные создавать условия для их качественного функционирования. К таковым объектам относится и метрополитен. Специфика ситуации складывается в том, что в закрытом в 99 % случаев подземном пространстве находятся сотни тысяч людей, которые осуществляют транзит на достаточно большие расстояния. Сама по себе деятельность метрополитенов как объектов транспортного комплекса, естественно, подвержена угрозам как извне, так и внутренним, т. е. специфическая ситуация, складывающаяся в ходе пользования метрополитеном, влияет на изменение содержания общественных отношений, выражает необходимость изменения форм и методов управления в создающихся условиях и, как следствие, установление административно-правового режима.

В спектре рассмотрения административного режима, складывающегося на метрополитенах, стоит отметить, что во всех известных дефинициях понятие «режим» раскрывается через понятие «порядок» или как совокупность правил. Правила пользования метрополитенами разработаны в каждом отдельно взятом субъекте Российской Федерации, где есть метрополитен. Обозначенные правила утверждены на уровне субъекта различными распорядительными актами. Данные нормативные акты в целом схожи и содержат в себе дефиницию метрополитена, обозначение территорий метрополитена, время работы метрополитена, порядок оплаты проезда и провоза багажа, правила нахождения на самих объектах метрополитена, запрещенные к прово-

¹ Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Смирнов М. А., 2017.

зу предметы, не только тех, которые способствуют совершению акта незаконного вмешательства, отсылки к действующему законодательству, предусматривающему ответственность за невыполнение требований правил пользования.

При общей схожести структуры этих нормативных актов в них существует ряд значимых расхождений. В каждом из названных нормативных правовых актах содержатся различные дефиниции метрополитена, но в большей степени вызывают озабоченность «Правила пользования Петербургским метрополитеном», где метрополитен определен как железнодорожный транспорт, что само по себе вызывает конфликт норм с ч. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О транспортной безопасности», ведь в последнем содержится понятие как железнодорожного транспорта, так и метрополитена.

Следующий проблемный вопрос касается времени пользования метрополитеном: в пяти субъектах оно точно установлено в правилах, а в Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде в правилах идет ссылка на таблички, размещенные на станциях и переходах метрополитена, что вносит некоторое недопонимание о рабочем времени такого транспортного комплекса, как метрополитен в целом.

Еще один проблемный вопрос возникает при рассмотрении ссылок на виды ответственности в названных правилах. Так, в правилах пользования Московским метрополитеном вообще не предусмотрена ссылка на виды ответственности. В правилах пользования Казанским метрополитеном, кроме требований, содержатся еще и рекомендации, но при этом за невыполнение правил пользования предусмотрена ответственность по ст. 2.6 Кодекса Республики Татарстан Российской Федерации «Об административных правонарушениях»: «Неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления, принятых ими в пределах их полномочий, за исключением случаев, предусмотренных статьями 2.7, 2.8, 3.2–3.7 настоящего Кодекса». В этом же контексте стоит отметить тот факт, что названные правила дублируют ряд норм действующего федерального законодательства (например, запрет курения, запрет на оборот оружия), т. е. возникает еще один юридический казус о статусе ответственности за невыполнение рекомендаций и требований федерального законодательства на уровне субъекта Российской Федерации.

Теперь стоит рассмотреть круг лиц, на который распространяются правила пользования метрополитенами. В большинстве случаев они

распространяются на лиц, находящихся на территории метрополитена, однако в то же время екатеринбургский нормативный акт предусматривает в кругу лиц еще и персонал самого метрополитена, которого он обязывает в том числе качественно предоставлять услуги пассажирам.

Еще одна проблема, по мнению автора наиболее серьезная, обнаруживается при определении территории метрополитена. Так, в екатеринбургских правилах пользования отсутствует определение территории метрополитена, хотя имеется раздел с общими положениями, где изложены дефиниции, связанные с деятельностью метрополитена и рабочим персоналом.

Во всех остальных правилах обозначена территория метрополитена, но везде по-разному. Стоит отметить, что в состав всех метрополитенов вошли станции с входящими в их состав подуличными переходами, за исключением Казани. В названном субъекте Российской Федерации обозначено очень емкое определение в виде «иные наземные и надземные сооружения метрополитена»¹.

Все названные субъекты Российской Федерации включили в состав метрополитенов вагоны поездов. При дальнейшем изучении структуры метрополитена, отраженной в указанных нормативных актах, становится ясно, что в ряде субъектов (Казань, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск) не включены в состав территории метрополитенов открытые участки, которые, как правило, находятся на перегонах от основной трассы к депо, в некоторых случаях и на самой трассе метрополитенов. Кроме того, в ряде субъектов не включены в состав территории метрополитенов электроподстанции, обеспечивающие питание транспортной инфраструктуры, что по своей значимости немаловажно, так как в случае нарушения работы электроподстанции метрополитен станет неспособен выполнять свои функции по перевозке пассажиров. Еще один немаловажный аспект обнаружен в правилах пользования Новосибирским метрополитеном, где в состав метрополитена не включены тоннели и перегоны между станциями. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что территории, обозначенные в данных нормативных актах, не в полной мере отвечают требованиям ч 1.1, пп. «в» и «з» ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и внутриведомственным приказом Министерства транспорта. Соответ-

¹ Пункт 1.3 решения Казанской городской Думы от 27 апреля 2011 г. № 13-5 «Правила пользования метрополитеном г. Казани».

ственно данный аспект вызовет ряд проблем в категорировании и оценке уязвимости таких объектов, как метрополитен.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о необходимости единогласного законодательного определения метрополитена на федеральном уровне, так как по своей сути понятие «метрополитен» не содержится ни в одном законодательном акте. В самом Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» это определение содержится очень сухо в п. «б» ч. 5 ст. 1, а именно «метрополитены». В названном федеральном законе, в статье об основных понятиях, существенно шире раскрыты понятия иных видов транспорта и какие объекты инфраструктуры входят в сам транспортный комплекс, а как видно из приведенных выше доводов – разные субъекты Российской Федерации подходят к определению системы метрополитенов по-разному, что вызывает ряд проблем в регулировании отношений, связанных с обеспечением как транспортной безопасности, так и общественной.

Таким образом, возникает проблема конкретной характеристики административно-правового режима, устанавливаемого на различных метрополитенах в Российской Федерации, т. е. данный режим установлен весьма условно, ввиду того что конкретного законодательного акта, касающегося метрополитенов в Российской Федерации нет. Имеется ряд законов, распоряжений, постановлений субъектов Российской Федерации и ведомств, обозначенных выше. Тем не менее, автор считает возможным из изложенных выше позиции сделать вывод и определить административно-правовой режим на метрополитенах как установленный на объектах транспортной инфраструктуры метрополитенов режим, включающий требования по обеспечению общественной безопасности, транспортной безопасности, правил пользования метрополитенами, обеспечиваемый широким кругом субъектов.

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ НАЛОГОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ НОРМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Л. Я. Смирнова¹

Налоговая система любого правового государства, в том числе Российской Федерации, не может существовать без института ответственности. В российской практике применение норм ответственности за совершение налоговых правонарушений является одним из спорных на сегодняшний день.

Существуют различные дискуссии на эту тему. Исследователи административного права высказывают мнения о том, что правонарушения, ответственность за которые предусматривает Налоговый кодекс Российской Федерации, обладают всеми признаками административного правонарушения и их можно отнести к числу административных. Данное мнение разделяют такие ученые административного права, как А. П. Алехин, Л. Ю. Кролис, А. В. Брызгалин и др.

Некоторые представители налогового права говорят, что налоговую ответственность можно рассматривать как институт, который соединяет в себе нормы различных отраслей права. Так, С. Г. Пепеляев, специалист в области финансового права, включая налоговое и другие финансово-правовые отрасли, выражает мнение, что за нарушение норм налогового законодательства применяются лишь меры административной или уголовной ответственности в зависимости от тяжести деяния².

По мнению Ю. А. Крохиной и И. И. Кучерова, налоговая ответственность является разновидностью финансово-правовой ответственности³.

Ответ на вопрос, является ли налоговая ответственность подвидом административной или представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, очень важен для определения совокупности правовых норм, которые устанавливают административную

¹ Заместитель начальника кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин МОФ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат экономических наук. © Смирнова Л. Я., 2017.

² Пепеляев С., Жестков С., Ивлиева М., Косов А. и др. Налоговое право : учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 498.

³ Крохина Ю. А. Финансовое право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 534.

ответственность за правонарушения в области налогов и сборов, и предлагает рассмотрение норм законодательства о налогах и сборах.

По мнению автора, налоговая ответственность имеет статус самостоятельного вида юридической ответственности. Попробуем это доказать.

Начнем с того, что по вопросу правовой природы налогового права в научном мире существуют различные точки зрения. Рассмотрим некоторые из них. Первая говорит о том, что налоговое право является подотраслью финансового права, но имеет свою систему. Такого мнения придерживаются Ю. А. Крохина, М. В. Кустова и др. Вторая, получившая распространение в России, концепция признания налогового права в качестве комплексной автономной правовой отрасли, формируемой на стыке государственно-правовых и экономико-финансовых наук¹.

Если придерживаться представленных концепций, можно сказать, что налоговые правоотношения, в том числе ответственность, будут относиться к финансово-правовым.

Обратимся к действующему законодательству, чтобы провести анализ данной проблемы.

В настоящее время отсутствует нормативное закрепление термина «налоговая ответственность». Но в ст. 106 НК РФ дается определение налогового правонарушения, из которого путем толкования выясняется, что ответственность за него устанавливается только Налоговым кодексом Российской Федерации. Кроме того, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 1 ст. 3.1 сказано, что административное наказание является установленной государственной мерой ответственности за совершение административного правонарушения. Толкование указанной нормы не позволяет распространить административную ответственность на налоговые правонарушения, установленные НК РФ.

Пункт 2 ст. 10 НК РФ гласит, что производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, которые содержат признаки административных правонарушений или преступления, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовно-процессуальным законом.

¹ Кваша Ю. Ф., Зрелов А. П., Харламов М. Ф. Налоговое право : конспект лекций. URL: <http://www.twirpx.com/> (дата обращения: 10.09.2017).

Из сравнительного анализа видно, что законодатель разграничивает понятие налогового правонарушения и нарушения законодательства о налогах и сборах и одновременно указывает на разницу между налоговой ответственностью и ответственностью за нарушение законодательства о налогах и сборах, которая в свою очередь включает налоговую, административную и уголовную ответственность.

В защиту самостоятельности налоговой ответственности свидетельствует и то, что в п. 4 ст. 108 НК РФ говорится о привлечении организации к ответственности за совершение налогового правонарушения, не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от уголовной, административной или иной ответственности предусмотренной законами Российской Федерации.

В п. 2 ч. 1 ст. 62 НК РФ указано, что срок уплаты налога и (или) сбора не может быть изменен, если в отношении заинтересованного лица проводилось производство по делу о налоговом правонарушении либо по делу об административном правонарушении в области налогов и сборов. Союз «либо» четко разграничивает понятия и говорит о их неравнозначности и различной правовой природе.

Рассматривая налоговую и административную ответственность, можно установить существенные различия: срок давности привлечения к ответственности, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, и др.

Отличие налоговой ответственности от административной заключаются и в особенностях ее процессуальной формы. Процедуры привлечения к ответственности и производство по делам о налоговых правонарушениях, установленные главами 14 и 15 НК РФ, отличаются от предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

При анализе данного вопроса необходимо обратить внимание еще на одну проблему – дублирование правовых норм, содержащих налоговую и административную ответственность. Несмотря на исследование данной проблематики, сегодня остаются некоторые пробелы:

– ст. 126 НК РФ «Непредоставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля» совпадает со ст. 15.6 КоАП РФ «Непредоставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля»;

– ст. 120 НК РФ предусматривает налоговую ответственность за грубое нарушение правил учета доходов и расходов объектов налогообложения, а ст. 15.11 КоАП РФ устанавливает административную

ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Возникает вопрос о правовом соответствии одновременного применения указанных выше видов ответственности при совершении одного правонарушения¹, а также недостаточной четкости и ясности положений нормативных правовых актов².

Таким образом, рассмотренные положения по определению места налогового права в системе права и законодательства о налогах и сборах доказывают, что налоговая ответственность имеет самостоятельный статус и свидетельствует о различной с административной ответственностью правовой природой, а проведенный сравнительный анализ налоговой и административной ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах выявил проблемы с правоприменением, связанным с дублированием правовых норм, что свидетельствует о необходимости совершенствовании налогового и административного законодательства.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ТРАВМАТИЗМА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ, УГРОЖАЮЩИХ БЕЗОПАСНОЙ РАБОТЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

*Ю. Н. Сосновская³,
Э. В. Маркина⁴*

Организация работы по профилактике травматизма на объектах железнодорожного транспорта осуществляется в соответствии с зако-

¹ См.: Егоров В. А. Соотношение налоговой и административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах: вопросы публичного права России и зарубежных стран // Мариинский юридический вестник. – 2007. – Вып. 5. – С. 91–95.

² Смирнова Л. Я. Проблемы налоговой системы Российской Федерации и направления ее совершенствования // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Международной научно-практической конференции. Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2015.

³ Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Сосновская Ю. Н., 2017.

⁴ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Маркина Э. В., 2017.

нодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, а также на основании межведомственных соглашений между правоохранительными органами и представителями транспортных компаний,¹ другими заинтересованными органами² и организациями.

Помимо органов государственной власти, значительное внимание проблеме детского травматизма на объектах железнодорожного транспорта уделяется и общественными организациями и объединениями, которые зачастую привлекаются органами внутренних дел при проведении профилактических мероприятий и осуществляют активную политику поиска оптимальных путей решения рассматриваемой проблемы, например, Общероссийская общественная организация «Офицеры России». В октябре 2015 г. на ее базе была создана общественная организация правоохранительной направленности «Центр профилактики правонарушений». К настоящему моменту с представителями Центра проведен ряд профилактических мероприятий на обслуживаемой территории ЛУ МВД России на ст. Москва-Курская и ЛО МВД России на ст. Москва-Павелецкая.

Одним из основных субъектов профилактики в рассматриваемой сфере являются органы внутренних дел Российской Федерации на транспорте, среди которых особое место отводится ПДН на железнодорожном транспорте³. В частности, должностные лица ПДН на железнодорожном транспорте вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 11.1 и 11.17 КоАП РФ⁴.

Частью 1 ст. 11.17 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за проезд на подножках, крышах вагонов или в других, не приспособленных для проезда пассажиров местах, либо самовольный проезд в грузовом поезде, что, по существу, относится к формам «зацеперства». Однако сумма административного штрафа, налагаемого

¹ Например, ОАО «РЖД», ФГУП «Крымская железная дорога», ОАО «Центральная ППК» и др.

² Например, Министерство образования и науки Российской Федерации, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.

³ См.: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

⁴ См.: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию».

го за данные противоправные деяния, в современных реалиях крайне мала. Зачастую цена на билет за проезд железнодорожным транспортом выше, чем та сумма в 100 руб., что установлена в статье в качестве штрафа. При этом вполне очевидно, что трудозатраты сотрудников полиции по процессуальному оформлению рассматриваемых видов правонарушений совершенно не сопоставимы с финансовым бременем виновных или их родителей (законных представителей) по оплате указанного размера штрафа.

За указанные правонарушения предлагается предусмотреть наказание родителей (законных представителей) и лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от 1 до 5 тыс. руб.

При этом не всегда существует возможность привлечения родителей (законных представителей) к ответственности за правонарушения, совершенные их детьми, и таким образом повлиять на усиление контроля со стороны семьи за их поведением.

Так, например, по данным Управления на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу за 2016 г. из всех составленных в Центральном федеральном округе административных протоколов (1235) по ст. 5.35 КоАП РФ привлечено только 159 родителей (законных представителей)¹.

К сожалению, разрешение сложившихся проблем в рассматриваемой сфере происходит только на местном уровне. Так, начата работа по изменению регионального законодательства г. Москвы в части ужесточения ответственности законных представителей несовершеннолетних, находящихся на железной дороге, в зоне повышенной опасности, без сопровождения взрослых («зацеперы», безнадзорное нахождение на железнодорожных перегонах).

В процессе согласования находится законопроект по внесению изменений в Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в части огра-

¹ В рамках предупреждения правонарушений несовершеннолетних, влияющих на безопасную работу железнодорожного транспорта, только в ЦФО в 2015 г. выявлено 4736 соответствующих правонарушителей – несовершеннолетних (2014 г. – 4673). Характерно, что именно в ЦФО совершен 81 % от всех рассматриваемых административных правонарушений, зарегистрированных в стране.

ничения нахождения несовершеннолетних без надзора взрослых на объектах транспорта, в зоне повышенной опасности¹.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 28 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», устанавливающей правовые основы защиты несовершеннолетнего от информации, пропаганды, агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, инспекторами ПДН на железнодорожном транспорте проводится мониторинг социальных сетей, сети Интернет с целью своевременного выявления и пресечения запланированных акций групп «зацеперов».

Данный вопрос не раз поднимался на различных мероприятиях, посвященных борьбе с деструктивным поведением несовершеннолетних на железнодорожном транспорте, но своего отражения в нормативных правовых актах до настоящего времени не нашел.

При этом следует отметить положительные результаты межведомственного взаимодействия по профилактике травматизма на территории г. Москвы. Представителями УТ МВД России по ЦФО проведен ряд инициативных выступлений на совещаниях при заместителях Мэра г. Москвы, а также в Московской городской Думе, на заседаниях окружных префектур и районных муниципалитетов, касающихся вопросов профилактики непроизводственного травматизма несовершеннолетних на объектах железнодорожного транспорта.

В результате четкой работы межведомственной рабочей группы по профилактике травматизма на железной дороге при Московской межведомственной транспортной прокуратуре вопросы профилактики травматизма граждан перестали быть проблемами только транспортной полиции и железной дороги.

ГУТ МВД России совместно с ОАО «РЖД» в 2015 г. инициировались предложения в Минобрнауки России о включении в учебную программу образовательных организаций раздела «Правила нахождения несовершеннолетних на железнодорожном транспорте» в обязательную часть учебного предмета «Окружающий мир» на уровне начального общего образования и учебного предмета «Основы безопасности жизнедеятельности» на уровне основного общего образования.

¹ См.: ч. 3 ст. 3.12 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОНСТРУКЦИИ СОСТАВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

*С. П. Стащенко¹,
В. И. Ковшевацкий²*

Определение состава правонарушения зачастую является проблемным для должностных лиц органов внутренних дел, квалифицирующих те или иные правонарушения. Данный вопрос является важным и актуальным во все времена, так как изменения в административном законодательстве весьма динамичны, а знание вопросов юридического состава административного правонарушения имеет практическое значение, поскольку оно позволяет отличить и правильно квалифицировать административное правонарушение. Под составом административного правонарушения традиционно понимается установленная правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением. Правонарушение есть явление реальной действительности. Состав правонарушения – логическая конструкция, правовое понимание о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений, т. е. определенных антиобщественных действий.

Традиционно в теории административного права выделяются правонарушения с формальным и материальным составами. Формальными считаются правонарушения, объективную сторону которых образует только противоправное действие или бездействие, вне зависимости от наступления вредных последствий (нарушение правил паспортизации, воинского учета и т. д.). Правонарушения с формальным составом считаются оконченными с момента совершения общественно опасного деяния (действия или бездействия). Таковыми являются большинство деликтов, т. е. ответственность за их совершение наступает независимо от того, возникли или нет непосредственные материальные последствия от проступка. Достаточно самого факта нарушения определенных правил (например, несвоевременная перерегистрация оружия (ст. 20.11 КоАП РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15 КоАП РФ) и др.). Хотелось бы отметить,

¹ Старший преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Стащенко С. П., 2017.

² Преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Ковшевацкий В. И., 2017.

что совершение гражданином правонарушения, предусмотренного статьей КоАП РФ, содержащей формальный состав, нередко влечет наступление имущественного ущерба. Наличие ущерба в таких случаях не является конструктивным признаком состава, но учитывается при определении размера наказания (например, само управление транспортным средством в состоянии опьянения образует правонарушение независимо от того, был при этом причинен какой-либо материальный ущерб или нет). Формальный состав отличается от состава материального тем, что для последнего, чтобы состав был окончен, требуется указанное в диспозиции статьи возникновение опасности наступления общественно вредных последствий, в то время как для первого необходимо лишь совершение деяния.

Административные правонарушения (в отличие от преступлений) в подавляющем большинстве случаев имеют формальный состав, соответствующие нормы предусматривают ответственность лишь за совершение противоправного деяния вне зависимости от того, что никаких вредных материальных последствий не наступило. Например, нарушение или невыполнение работодателем или лицом, его представляющим, обязательств по коллективному договору, соглашению (ст. 5.31 КоАП РФ) является административным правонарушением с формальным составом.

Материальными называются составы, в которых содержится такой признак, как наступление вредных материальных последствий антиобщественного деяния (например, нарушение Правил дорожного движения, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего); к числу таких правонарушений можно отнести также повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ), мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ) и др.; описывается действие, обязательно влекущее вредные последствия, хотя последние законом и не названы (например, порча земель), также установить причинную связь между деянием и наступившими последствиями. При отсутствии такой связи ответственность за материальные административные правонарушения не наступает. Например ч. 1 и 2 ст. 20.4 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, когда это не повлекло материальных последствий (формальный состав), по ч. 3 этой же статьи — за нарушения, следствием которых стали материальные последствия

в виде возникновения пожара (материальный состав)¹. Обязательными признаками материальной конструкции правонарушений являются: деяние (действие или бездействие), причинно-следственная связь, последствия. Под причинной связью надо понимать объективно существующую связь между общественно вредным деянием и наступившими последствиями, когда деяние предшествует во времени последствиям, являясь главным условием, создает реальную возможность его наступления, а последствие с неизбежностью вытекает именно из этого деяния.

Однако хотелось бы обратить особое внимание на ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство определяется как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества). Данная статья изложена в редакции Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ. В ч. 1 статьи содержится новое понятие мелкого хулиганства. Основным признаком этого правонарушения является нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Без этого признака не может идти речь о мелком хулиганстве, в том числе мелком. С объективной стороны мелкое хулиганство представляет собой действие, нарушающее общественный порядок и спокойствие граждан. Такими действиями, указанными в статье, являются нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, а равно уничтожение или повреждение чужого имущества. В прежней редакции статьи не было прямого указания на то, что мелкое хулиганство может сопровождаться уничтожением или повреждением чужого имущества. Однако это компенсировалось тем, что перечень действий не рассматривался как исчерпывающий.

В объективную сторону состава, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, входят как нарушение общественного порядка, так и уничтожение или повреждение чужого имущества. Здесь последствия совершенного деяния (нарушение общественной безопасности) представлены альтернативно — как уничтожение чужого имущества или как повреждение чужого имущества именно в результате нарушения общественного порядка. Поскольку в КоАП РФ есть отдельный материальный состав, предусмотренный ст. 7.17. «Уничтожение или по-

¹ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М. : НОРМА, 2009. С. 614.

вреждение чужого имущества», ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство» сформулирована таким образом, что с объективной стороны состав правонарушения представлен и как формальный (нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам), и как состав материальный, когда возникает наступление общественно вредных последствий – уничтожение или повреждение чужого имущества. Таким образом, данный состав содержит признаки как материального, так и формального состава, т. е. по конструкции объективной стороны являются формально-материальными. Данный вид составов определяют при квалификации преступлений. Данный вид составов имеет место в теории уголовного права. Так, например, Л. Л. Кругликов отмечает, что «законодатель в ходе конструирования состава применяет типы законодательных конструкций: материальный, формальный и формально-материальный¹. Однако для административного права это является новеллой.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что по особенностям законодательного конструирования составы правонарушений делятся на материальные, формальные, формально-материальные.

Правильное определение всех элементов и верной конструкции правонарушения способствует реализации задач законодательства об административных правонарушениях по защите общественных отношений, а также предупреждению административных правонарушений.

¹ Иванчин А. В. Конструирование состава преступления: теория и практика : монография / отв. ред. Л. Л. Кругликов. М. : Проспект, 2014.

ОСОБЕННОСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КУБКА КОНФЕДЕРАЦИЙ FIFA 2017 И ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ 2018 г.

*Е. А. Соломатина¹
Я. Н. Степанникова²*

Эти крупные спортивные соревнования международного уровня всегда вызывают большой общественный интерес. Россию посетили и посетят не только официальные делегации футбольных союзов стран, чьи команды принимают участие в турнирах, но и большое количество иностранных болельщиков, фанатов, любителей футбольных матчей, представителей СМИ.

Актуальными вопросами в этой связи являются охрана общественного порядка и обеспечение безопасности во время проведения футбольных матчей и официальных мероприятий, а также снижение агрессивности в поведении футбольных болельщиков (фанатов).

Следует отметить, что у Российской Федерации уже есть опыт проведения крупных массовых соревнований международного уровня и основная часть нормативных актов, регулирующих проведение таких соревнований, была принята с учетом опыта, полученного при подготовке и проведении XXII Зимних Олимпийских игр и XI Зимних Параолимпийских игр в г. Сочи в 2014 г.

Российское законодательство в рамках подготовки к проведению футбольных спортивных соревнований редактировалось и прорабатывалось с целью обеспечения безопасности и было расширено посредством принятия новых нормативных правовых актов, среди которых можно отметить:

– Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 324 «Об образовании межведомственного оперативного штаба по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» (вместе с «Положением о межведомственном

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © Соломатина Е. А., 2017.

² Курсант международно-правового факультета МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Степанникова Я. Н., 2017.

оперативном штабе по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»);

- постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 2015 г. № 485 «Об утверждении требований к объектам спорта, предназначенным для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»;

- приказ Министерства спорта Российской Федерации от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований»;

- приказ МВД России от 17 ноября 2015 г. № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности»;

- приказ Минкомсвязи России от 20 января 2017 г. № 13 «Об утверждении формы и порядка учета персонифицированных карт зрителей»;

- приказ Минтранса России от 30 декабря 2016 г. № 429 «Об определении маршрутов спортивных соревнований, обеспечивающих транспортное сообщение между аэропортами и населенными пунктами, в которых проводятся матчи спортивных соревнований, маршрутов спортивных соревнований, проезд по которым осуществляется железнодорожным транспортом в дополнительных поездах, а также нормы мест»;

- приказ Роспатента от 5 апреля 2016 г. № 49 «Об установлении особенностей регистрации товарных знаков FIFA, признания товарных знаков FIFA общеизвестными в Российской Федерации, регистрации предоставления права использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, относящихся к символике чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка

конфедераций FIFA 2017 года, а также сокращенного срока рассмотрения обращений FIFA в Федеральную службу по интеллектуальной собственности в период подготовки и проведения указанных спортивных соревнований» и др.

Анализируя систему мер безопасности в рамках проведения указанных спортивных мероприятий, необходимо отметить, что они включают комплекс административно-правовых мер предупреждения, пресечения, юридической ответственности не только в пределах охраны спортивных объектов и прилегающих территорий, но и значительно в более крупном масштабе – с момента въезда в страну и выезда из страны иностранных делегаций и спортивных болельщиков.

Так, футбольным болельщикам разрешено посетить Кубок конфедераций 2017 г. и чемпионат мира по футболу 2018 г. без получения виз. Для въезда в Российскую Федерацию необходимо оформить персонифицированную карту зрителя в электронной форме, выдаваемую при покупке входного билета на матч, а также документ, удостоверяющий личность. При этом болельщики могут въехать в страну за 72 часа до начала первого матча турнира и до последнего дня соревнований.

Участникам футбольных состязаний выдавались на Кубке конфедераций FIFA 2017 г. многократные обыкновенные гуманитарные визы, организаторам – многократные деловые визы или многократные обыкновенные рабочие визы.

На железнодорожных вокзалах, аэропортах прорабатываются вопросы усиления мер безопасности. Так, при входе в здания транспортных объектов все граждане проходят досмотр, а маршруты следования пассажиров, например на платформах железнодорожных вокзалов, изменяются. Корректируются маршруты и расписание движения транспорта.

В период проведения спортивного соревнования Президентом Российской Федерации могут быть введены усиленные меры безопасности, включающие: установление контролируемых и (или) запретных зон; ограничение на въезд и (или) временное пребывание граждан и проживание граждан; ограничение движения транспортных средств; ограничение полетов летательных аппаратов; ограничение судоходства; усиление охраны общественного порядка и объектов инфраструктуры; ограничение проведения публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями; приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых исполь-

зуются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества; проведение при проходе или проезде на контролируемую территорию и при выходе или выезде с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; ограничение или запрещение оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особенностей оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹.

Обеспечению общественной безопасности на спортивных стадионах уделяется самое пристальное внимание. Спортивные стадионы оборудованы современными системами безопасности. Так, например, в г. Москве все камеры, установленные на столичных стадионах, в период проведения чемпионата мира по футболу 2018 г., подключат к городской системе видеонаблюдения.

Основная нагрузка по обеспечению безопасности и охране общественного порядка ляжет на МВД России и Росгвардию. Матчи чемпионата мира по футболу пройдут в 11 городах, безопасность на территории которых дополнительно будут организовывать представители указанных правоохранительных органов из других субъектов Российской Федерации. Помогать в обеспечении безопасности при проведении футбольных матчей будут и специально созданные бригады дружинников.

Сотрудники МЧС России в рамках подготовки к проведению Кубка конфедерации 2017 г. и чемпионата мира по футболу 2018 г. начали изучать иностранные языки. Во время занятий изучается специальная лексика, особенности лексического значения многозначных иностранных слов. Подготовлены методические рекомендации для сотрудников МЧС России и проведены тренинги по управлению пожарными рисками.

Медицинский персонал, обеспечивающий охрану здоровья граждан во время проведения указанных спортивных мероприятий, участ-

¹ Статья 13 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 23, ст. 2866.

вует в тренировках эвакуации пострадавших игроков и футбольных болельщиков, оказании первой помощи пострадавшим, а также отрабатывают схему передвижения машин скорой помощи и оперативному взаимодействию в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций. Медицинские работники также проходят курсы английского языка. Для иностранных туристов разработали памятку на английском языке в случае необходимости обращения за медицинской помощью и видеоролик о правилах вызова скорой помощи. Принимают звонки диспетчеры, владеющие английским языком.

Волонтеры, помогающие организовать спортивные мероприятия, прошли курсы по оказанию первой помощи под руководством специалистов пожарно-спасательных центров и сотрудников медицинских служб. Посредством занятий волонтеры приобрели навыки правильно накладывать повязки, жгуты, фиксировать поврежденные конечности, проводить сердечно-легочную реанимацию, оказывать допсихологическую помощь поддержки граждан в нестандартных ситуациях, правильно реагировать в случаях агрессивного поведения толпы.

Разработкой специальных предупредительных мер обеспечивается безопасность граждан не только в момент нахождения в зоне спортивных объектов, но и во время проведения досуга. Так, в рамках подготовки к проведению Кубка конфедераций, все водоемы, расположенные на юго-западе г. Москвы, продезинфицировали, подвергли санитарно-технической обработке.

Следует отметить, что проблемы обеспечения безопасности при проведении крупных массовых мероприятий привлекают внимание и научной общественности. В работах ученых уже получили освещение меры по обеспечению безопасности в период подготовки и проведения спортивных игр¹, необходимость единого подхода к безопасности, охране и обслуживанию спортивных матчей², проблема создания национального футбольного подразделения полиции и правового ста-

¹ См.: Косяченко В. И. Обеспечение охраны правопорядка и общественной безопасности в г. Волгограде в период подготовки и проведения игр чемпионата мира по футболу 2018 г. : учебное пособие. Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2016.

² См.: Захарова Л. И. В ожидании чемпионата мира по футболу 2018: необходимость единого подхода к безопасности, охране и обслуживанию спортивных матчей // Альманах кафедры международного права *Ceteris Paribus*. М. : Проспект, 2017.

туса иностранных полицейских, которые будут выполнять профессиональные задачи на территории России¹ и некоторые другие.

Кубок конфедераций FIFA 2017 г. и чемпионат мира по футболу 2018 г. являются не только крупными международными массовыми спортивными соревнованиями, но и значимыми событиями в международной политике. При этом внимание международной общественности будет приковано не только к результатам соревнований, но и в большей степени к внутривнутриполитической обстановке в России, в том числе способности правоохранительных органов обеспечить общественный порядок и общественную безопасность. Поэтому комплексная программа мер по обеспечению безопасности в период подготовки футбольного спортивного соревнования и период его проведения утверждена и контролируется Президентом Российской Федерации.

Повышение качества взаимодействия должностных лиц, представляющих отдельные государственные органы и спортивные организации, информирование общественных институтов, болельщиков и фанатских групп о мерах безопасности позволит обеспечить профилактику различного рода провокаций, дискредитирующих работу государственного аппарата Российской Федерации.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Ю. А. Страунинг²

Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³ безопасность дорожного движения определяется как состояние процесса перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Государственное управление в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а именно административно-политическое

¹ См.: Песков А. Н. Проблема соответствия международных и национальных правовых стандартов безопасности в период проведения Кубка конфедераций 2017 г. и чемпионата мира по футболу 2018 г. // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – № 9. – С. 125–136.

² Заместитель начальника кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Страунинг Ю. А., 2017.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

управление, осуществляется, в том числе в объеме своей компетенции, Министерством внутренних дел Российской Федерации. Решение задач, поставленных перед МВД России в указанной сфере, осуществляется через деятельность структурных подразделений с помощью правовых и организационных средств, реализация которых направлена на укрепление правопорядка и обеспечение безопасности в области дорожного движения. Следует отметить, что во многом поставленные перед МВД России задачи по обеспечению безопасности дорожного движения реализуются через органы внутренних дел (полицию).

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ одним из направлений деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения. Основываясь на данном положении, задачи полиции по обеспечению безопасности дорожного движения можно сформулировать следующим образом: обеспечение безопасности граждан в области дорожного движения; профилактика, предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений в области дорожного движения; раскрытие дорожно-транспортных преступлений; охрана общественного порядка на дороге; оказание помощи предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам в защите их прав и интересов в дорожно-транспортных делах.

В числе нормативных актов, регулирующих деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, особое значение имеет Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердивший Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации². В указанном Положении обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности определяется как одна из основных задач Министерства. В этой связи на МВД России возложено осуществление таких полномочий, как участие в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организация и проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организация и осуществление в соответствии с законода-

¹ Российская газета. – 2011. – 8 февр.

² Российская газета. – 2011. – 2 марта.

тельством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации устанавливает, что МВД России в лице Государственной инспекции безопасности дорожного движения осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. В соответствии с п. 2 данного Положения на нее возлагается задача обеспечения соблюдения соответствующими субъектами законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения.

Помимо указанного, ГИБДД МВД России призвана проводить мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Таким образом, основным субъектом государственной системы безопасности дорожного движения является ГИБДД МВД России. В связи с этим возложенные на нее функции по контролю и надзору можно определить как надведомственные, чьи решения и указания по вопросам, относящимся к ее компетенции, обязательны для юридических лиц независимо от формы собственности, должностных лиц и граждан.

Кроме Указов Президента Российской Федерации, важное место среди нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере занимают постановления Правительства Российской Федерации, которые детализируют существующее законодательство в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. К их числу относится, например, постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», в которой определены задачи органов внутренних дел (полиции), включающие предупреждение опасного поведения участников дорожного движения; развитие системы подготовки водителей транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении; сокращение детского дорожно-транспортного травматизма; совершенствование организации дви-

жения транспорта и пешеходов в городах; сокращение времени прибытия соответствующих служб на место дорожно-транспортного происшествия, повышение эффективности их деятельности по оказанию помощи лицам, пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях; повышение уровня безопасности транспортных средств.

Таким образом, можно говорить, что сформирована достаточная нормативная правовая база в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Е. Г. Сторублёнкова¹

России для дальнейшего развития демократического процесса, удовлетворения интересов и потребностей различных социальных групп сегодня необходим конструктивный диалог между властью и обществом. Такой диалог может обеспечить гражданская активность населения, под которой мы понимаем механизм участия граждан в принятии решений относительно дальнейшего развития страны. В нашей стране гражданская активность реализуется через политические партии, некоммерческие общественные организации, общественные движения, общественные фонды, учреждения, профессиональные союзы и пр. Социальная активность личности в политическом процессе, согласно современным политическим теориям, преследует не только общественные и государственные цели, а прежде всего, цель защиты и расширения собственных экономических, политических, социальных и иных прав и свобод. Социологи на современном этапе развития общественных отношений наблюдают слабую формализацию гражданской активности населения и профессионализацию на уровне организаций. Такое положение может препятствовать не только развитию демократии в стране, но и сближению гражданского общества и государства. Не удивительно, что активные граждане, пытаясь оказать влияние на власть, используют такие формы гражданской активности, как использование сети Интернет, в виде средства управления гражд-

¹ Доцент кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Сторублёнкова Е. Г., 2017.

данской инициативой, различные гражданско-политические акции, стихийные массовые выступления.

Президент Российской Федерации Указом от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» признал одним из источников угроз национальной безопасности Российской Федерации экстремистскую деятельность националистических, радикальных религиозных, этнических группировок и иных организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной обстановки в стране.

Вопрос организации и проведения публичных мероприятий остается актуальным и в наши дни. Наряду с ратованием за повышение гражданской активности населения, за то чтобы граждане нашей страны всесторонне пользовались своими правами и свободами, мы должны понимать, что уровень юридической грамотности населения нашей страны недостаточен, а также то, что часть граждан пользуется своими правами не в установленном законодательством России порядке.

Россия является государством – участником Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поэтому на нашу страну распространяются положения ст. 11 данной Конвенции, в которой говорится, что каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Конституции Российской Федерации также гарантирует право на свободу мирных собраний (ст. 31): «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Однако право на свободу мирных собраний не абсолютно. Это положение подтверждается ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Криминологи, говоря о злоупотреблении правом на свободу собраний, указывают на корреляционную зависимость между пределами свободы мирных собраний и массовыми беспорядками. Поэтому пределы свободы мирных собраний, их четкие рамки и границы должны быть закреплены законом.

Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 55) определяет условия ограничений прав и свобод человека: это необходимость защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Из этого положения мы можем вывести требования,

предъявляемые к ограничениям. Так, они должны быть: предусмотренны законом, не ущемлять существа рассматриваемого права, носить соразмерный характер, быть необходимыми в демократическом обществе, при этом запреты являются крайней мерой и не должны носить дискриминационный характер.

В основе конституционного строя России сегодня лежит концепция «человек—общество—государство». Соблюдение данной концепции рождает определенные сложности при организации публичных мероприятий. Данному сегменту необходимо уделять повышенное внимание, так как публичные мероприятия могут принять форму массовых беспорядков, особенно если мероприятия носят политический характер, с большим количеством пострадавших лиц среди участников мероприятия и таким образом угрожать безопасности граждан, вызывать общественный резонанс, а в целом угрожать национальной безопасности страны.

Примером может служить, проходивший на Болотной площади в 2012 г. «Марш миллионов». Данный марш был заявлен мирным, но перерос в массовые беспорядки, сопровождавшиеся нападением на сотрудников правоохранительных органов. Дальнейший разбор события показал, что участники данного марша пребывали в полной уверенности о возможности безнаказанного нарушения закона в толпе. При этом нарушения установленного законом порядка проведения массового мероприятия были со стороны как организаторов, так и участников данного марша. Правоохранительными органами по событию на Болотной были возбуждены уголовные дела: по ст. 212 УК РФ «Массовые беспорядки» и по ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти». К уголовной ответственности было привлечено более 30 чел.

Рост протестной активности граждан (связанный с выборами в Государственную Думу Российской Федерации в 2011 г. и выборами Президента России в 2012 г.) и событие на Болотной площади изменило отношение властей к порядку организации и проведения публичных мероприятий. Данные факты стали причиной существенной корректировки Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

(КоАП РФ), в части ужесточения административной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях¹.

В Закон «О митингах» были введены дополнительные ограничения для организаторов и участников публичных мероприятий. Регионы получили особое право вводить запрет на проведение публичных мероприятий в определенных местах. В КоАП РФ были увеличены штрафные санкции в отношении организаторов за нарушение порядка организации публичного мероприятия (ч. 1 ст. 20.2) и в отношении участников за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия (ч. 5 ст. 20.2) до 20 000 руб. и до 300 000 руб. (по ч. 6 ст. 20.2).

Нам, исследователям, интересно проследить, как изменения законодательства отразились на административном правоприменении, а конкретнее, на количестве лиц, привлеченных к административной ответственности. Анализ статистических данных, размещенных на сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2011–2013 гг., показал, что увеличение штрафных санкций за нарушения общественного порядка и общественной безопасности при организации и проведении публичных мероприятий привело к снижению количества лиц, подвергнутых административному наказанию.

По количеству лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение деяний, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, 2012 г. стал модальным. В дальнейшем наблюдается снижение показателя по данной категории. Комментируя полученную тенденцию, необходимо соотнести ее и с общим количеством проведенных публичных протестных мероприятий. Сопоставление этих данных дает нам информацию о том, что после 2012 г. произошло снижение общего количества публичных протестных мероприятий, что повлекло за собой и снижение количества лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ. Таким образом, цель корректировки законодательства – снижение публичных протестных мероприятий, достигнута.

Анализируя данные судебной статистики в отношении административных наказаний, назначаемых по ст. 20.2 КоАП РФ, мы видим, что суды в большинстве случаев назначают минимальную сумму размера административного штрафа, равную 10 000 руб. Анализ норм УК

¹ Законопроект № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

РФ (ст. 46) и КоАП РФ (ст. 20.2) приводят нас к выводу о смешении административной и уголовной ответственности. По ст. 46 УК РФ штраф назначается в размере от 5 000 до 5 000 000 руб. КоАП РФ за административные правонарушения позволяет назначать наказание соразмерное по тяжести уголовному – штраф свыше 5 000 руб. (ч. 1 ст. 3.5 и ч. 2 ст. 20.2).

Обратившись к нормам Конституции Российской Федерации, которая закрепляет принцип соразмерности правонарушения и мер юридической ответственности (ст.ст. 19, 54, 55), полагаем, что данное положение в действующем законодательстве противоречит положениям Конституции Российской Федерации.

Несмотря на внесенные поправки в законодательство, вопрос профилактики политических радикалов остается актуальным, так как в стране осталась определенная субкультура (совокупность установок, настроений, ценностей), корни которой уходят на Запад. О системе профилактики правонарушений в ходе публичных мероприятий заставляют задуматься и внешнеполитические процессы, проходящие в Украине, Тунисе, Египте и других странах. И начинать надо, прежде всего, с общесоциального предупреждения: развитием идеологических, социальных и культурных мер, укреплять патриотические основы российской государственности.

О КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ

Д. А. Сюсюкин¹

Эффективное и правильное решение большого количества задач, возникающих в процессе функционирования всей системы исполнительной власти нашего государства, вряд ли возможно без уяснения сущности и разновидностей такого понятия, как административно-правовой спор.

Предпринятая попытка определения понятия «административный спор» как состояние разногласия двух и более субъектов права, одним из которых обязательно является орган публичной власти либо его должностное лицо, возникающее по поводу фактического изменения объема прав, потенциальной возможностью такого изменения либо связанное с возложением дополнительных обязанностей на лю-

¹ Адъюнкт кафедры конституционного и административного права Краснодарского юридического университета МВД России. © Сюсюкин Д. А., 2017.

бого из субъектов административных правоотношений, вызванных действием (либо бездействием) одной из сторон административного спора¹, предопределила необходимость классификации административных споров в целях наиболее полного осмысления природы и содержания правовых разногласий, характерных для сферы публичного управления.

Деление логического объема юридического понятия по какому-либо основанию (критерию) всегда будет достаточно условным, если не прибегнуть к беспроектному дихотомическому принципу классификации, но даже и в таком случае вопрос о критерии, принципе или основании деления понятия неизбежно станет причиной дискуссии.

Так, например, Е. Б. Лупарев в своей работе «Административно-правовые споры»², приняв в качестве основания классификации субъектный состав участников административного спора, предложил конструкцию, состоящую из следующих элементов.

1. Споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделенными государственно-властными полномочиями:

а) споры граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

б) споры физических лиц с органами, наделенными государственно-властными полномочиями, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

в) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

г) споры организаций с органами, наделенными государственно-властными полномочиями, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

2. Внутрисистемные споры с участием органов, наделенных государственно-властными полномочиями:

¹ Сюсюкин Д. А. К вопросу о понятии споров, вытекающих из административно-правовых отношений // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 92.

² Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 139–140.

- а) споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- б) административно-правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;
- в) споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;
- г) управленческие споры между органами местного самоуправления;
- д) внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления.

3. Административно-процессуальные споры:

- а) споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных взысканий;
- б) споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов.

Предложенная классификация, заслужившая положительные отзывы, все же не стала свободной от критики. Анализируя указанную типологию, А. Б. Зеленцов обоснованно отметил, что третья группа споров, выделенная Е. Б. Лупаревым, порождает аргументированные возражения ее отнесения к административным спорам. По мнению авторитетного критика, с которым мы не можем не согласиться, отсутствует неперенный субъект административного спора – орган исполнительной власти; суды, в том числе мировые, являются органами судебной власти, осуществляющими правосудие по делам об административных правонарушениях, и никоим образом не выступают в этом отношении в качестве административных органов¹.

Таким образом, исключив из предложенной классификации подмножество административно-процессуальных споров, А. Б. Зеленцов фактически привел ее к дихотомической форме, где в качестве критерия классификации выступают субъекты споров, в частности органы, наделенные государственно-властными полномочиями и все остальные субъекты, вступающие фактически или когнитивно в правовые отношения с этими органами.

В свою очередь, избрав в качестве принципа классификации административных споров материальные объекты, по поводу которых осуществляется спор, иначе говоря, его предмет, Н. Г. Салищева

¹ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : РУДН, 2009.

предлагала включить в кодекс об административном судопроизводстве следующие виды производств¹:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов органов публичной администрации;
- 2) об обжаловании индивидуальных актов и конкретных действий (бездействия), связанных:
 - а) с нарушением избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме;
 - б) с нарушением прав и свобод граждан в социальной сфере;
 - в) с предоставлением земельных участков, разрешениями на строительство, эксплуатацию отдельных субъектов;
 - г) с деятельностью контрольно-надзорных государственных органов;
 - д) с разрешительной системой;
- 3) об обязывании органа публичной власти принять конкретный индивидуальный акт, выдать разрешение, юридический документ и т. п.;
- 4) об установлении юридических фактов, связанных с публично-правовым статусом гражданина или организации.

Это предложение, вероятней всего, было принято во внимание законодателем, поскольку в содержание п. 3 ч. 2 ст. 41 Кодекса об административном судопроизводстве указано, что предметом административного спора являются однородные права или обязанности субъектов административных или иных публичных правоотношений².

Фактическое закрепление предмета административного спора в качестве критерия классификации на законодательном уровне позволяет предположить, что все споры, вытекающие из административно-правовых отношений, можно разделить на два основных класса. К первому из них следует отнести споры о правах и обязанностях истца и ответчика – субъектов спора, иначе говоря, споры о субъективном административном праве, ко второму – споры о законности нормативного правового акта, принятого должностным лицом, наделенным государственно-властными полномочиями, или споры об объективном административном праве.

В преобладающем большинстве административные споры возникают в связи с реальным или кажущимся (мнимым) ограничением прав одной из сторон или в процессе наделения правами или освобо-

¹ Салищева Н. Г. К проблеме формирования административного судопроизводства в России // КПВО. – 2002. – № 3(40).

² Федеральный закон от 8 марта 2015 г. №21-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации».

ждения от обязанностей стороны посредством издания нормативного правового акта. Споры также возникают в процессе осуществления правоприменительной деятельности, в том числе посредством издания индивидуальных актов-действий, например применения специальных средств – наручников при доставлении правонарушителя в помещение органа внутренних дел или применение физической силы в процессе пресечения административного правонарушения.

В этой связи заслуживает внимания концептуальный подход административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации, предложенный В. А. Мельниковым, где автор считает, что административно-правовое ограничение прав граждан осуществляется на двух уровнях:

- правоустановительном (статутном);
- правоприменительном (принудительном).

При этом на правоустановительном (статутном) уровне происходит установление законодателем общего и специального административно-правового статуса граждан (групп граждан) путем определения пределов (границ) реализации ими своих прав и свобод в сфере государственного управления в целях надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

На правоприменительном (принудительном) уровне осуществляется правомерное изъятие правомочий, входящих в объем административно-правового статуса граждан, путем издания уполномоченным на то должностным лицом (органом) индивидуального правового акта управления»¹.

С этой точки зрения споры, вытекающие из административно-правовых отношений, т. е. отношений, регулируемых нормативными правовыми актами, – это конфликты, в которых управляемая сторона выражает обоснованное нормативным правовым актом (актами) несогласие по поводу ограничения ее (либо в защиту иной управляемой стороны) прав управляющей стороной. Таким образом, принимая в качестве основания классификации административных споров уровни ограничений прав, можно выделить два вида административных споров:

- а) возникающие при оспаривании нормативных правовых актов;
- б) возникающие при оспаривании индивидуальных актов управления.

¹ Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел : монография / под ред. В. В. Денисенко. Волгоград, 2013.

Предложенная типология, на наш взгляд, не вступает в конфликт ни с вариантом разграничения споров по субъектному признаку (Е. Б. Лупарев), ни с моделью их разделения на споры об объективном и субъективном административном праве (Н. Г. Салищева), но, будучи использованной совместно с указанными классификациями, позволит на научной основе обеспечить подбор оптимальных форм разрешения административно-правовых споров.

К ВОПРОСУ О НЕДОПУЩЕНИИ НАХОЖДЕНИЯ ДЕТЕЙ В НОЧНОЕ ВРЕМЯ В ОПРЕДЕЛЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ

Т. Э. Тараканова¹

Понятие «комендантский час» в России для несовершеннолетних был введен в 2009 г., после того как были внесены изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и предусмотрено ограничение нахождения несовершеннолетних детей в ночное время в определенных местах. Социальная реклама в средствах массовой информации призывала родителей задуматься, где находится их ребенок в позднее время.

Согласно ст. 14.1. Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию могут устанавливаться меры по недопущению нахождения детей в ночное время в общественных местах, на объектах юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети Интернет, а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания, для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих).

¹ Курсант факультета подготовки специалистов в области информационной безопасности МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 231 учебный взвод. © Тараканова Т. Э., 2017. Научный руководитель: профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Д. Н. Шурухнова.

С целью определения мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, общественных мест, в которых в ночное время не допускается нахождение детей без сопровождения родителей, создаются экспертные комиссии. Порядок формирования деятельности таких комиссий определяется законами субъектов Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации, могут определять на территории соответствующего муниципального образования места, нахождение в которых детей не допускается. Например, Нагорская районная Дума Кировской области решила определить места, нахождение в которых детей, не достигших возраста 18 лет, не допускается:

- кафе «Вятка» Нагорскоерайпо, п. Нагорск, ул. Леушина, д. 4;
- кафе «Таверна» ООО «Центрикс», п. Нагорск, ул. Полевая, д. 33;
- Специализированный магазин «Красно Стоп», расположенный по адресу п. Нагорск, ул. Леушина, д. 27.

Данное решение было опубликовано в сборнике муниципальных актов органов местного самоуправления муниципального образования Нагорский муниципальный район Кировской области¹.

По вопросам нахождения несовершеннолетних в общественных местах в ночное время в Рязанской области действует Закон Рязанской области «О защите нравственности и здоровья детей в Рязанской области», Закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» (ст. 3.11 «Нарушение требований по недопущению нахождения детей в местах, где их нахождение запрещено или ограничено»).

По Рязанской области запреты по нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время, установленные законом, распространяются как на рабочие, так и на праздничные дни. Время, установленное законом, в праздничные и выходные дни не меняется. В ночное время детям и подросткам в общественных местах без сопровождения родителей (или лиц, их заменяющих) быть запрещено.

В Рязанской области ночное время устанавливается в зависимости от времени года:

¹ Решение Нагорской районной Думы от 25 марта 2016 г. № 46/10 «Об определении мест, нахождение в которых детей, не достигших возраста 18 лет, не допускается». URL: nagorskadm.ru/documents/1329.html.

– в период с 1 октября по 30 апреля – с 22 часов до 6 часов следующих суток;

– в период с 1 мая по 30 сентября – с 23 часов до 6 часов следующих суток.

Нарушение требований по недопущению нахождения детей в ночное время на объектах влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от 30 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 30 до 50 тыс. руб. В целях реализации мер защиты детей от факторов, негативно влияющих на их развитие, владельцы коммерческих объектов или их представители (работники) вправе требовать у посетителей документы, удостоверяющие их возраст¹.

За 2016 г. по Рязанской области есть позитивные изменения в состоянии подростковой преступности. Отмечено снижение как общего числа преступлений, совершенных несовершеннолетними (–5,2 %; с 268 до 254), так и более чем на треть тяжких и особо тяжких подростковых преступлений (–34,2 %; с 73 до 48)².

Особый порядок контроля нахождения в ночное время несовершеннолетних установлен в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург. КоАП города Москвы, в ст. 3.12 указывается ответственность за непринятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в общественных и иных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних. КоАП города Москвы предусматривает административную ответственность за непринятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в помещениях, которые предназначены для реализации товаров сексуального характера, в букмекерских конторах и тотализаторах, на объектах, которые предназначены для реализации услуг в сфере общественного питания, для развлечений³. К ответственности привлекаются непосредственно должностные лица, которые допустили пребывание несовершенно-

¹ См.: Бондарь Е. О. Перспективы развития административно-деликтного законодательства и практики применения мер административной ответственности за правонарушения, посягающие на права ребенка // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. СПб., 2016. С. 43–49.

² Отчет заместителя начальника УМВД России по Рязанской области - начальника полиции полковника полиции В.А. Сурина перед Рязанской областной Думой «О деятельности полиции УМВД России по Рязанской области в 2016 году». URL: 62.мвд.рф/Dejatelnost/otcheti/otcheti_oblymvd/item/9773331/.

³ Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

летних в указанных местах. В качестве мер наказания для должностных лиц предусмотрен административный штраф в размере от 2,5 до 5 тыс. руб.; для юридических лиц – от 10 тыс. до 30 тыс. руб.

Частью 2 ст. 3.12. КоАП города Москвы установлена административная ответственность за непринятие мер по недопущению нахождения в ночное время (с 23 до 6 часов) несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, без сопровождения родителей на территориях, на которых ведется строительство, на территориях автомагистралей, путепроводов, железнодорожных магистралей и полос отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи, трубопроводов, в парках, водоемах и на прилегающих к ним территориях (береговая полоса), в помещениях общего пользования (на технических этажах, чердаках, в подвалах) и на крышах жилых домов, на территориях, прилегающих к образовательным учреждениям, в организациях, обеспечивающих доступ к сети Интернет. К ответственности привлекаются родители (законные представители), которые не осуществляют необходимый контроль за поведением и времяпровождением своих несовершеннолетних детей в ночное время. Санкцией в данном случае предусмотрено административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа.

Закон Санкт-Петербурга от 19 февраля 2014 г. № 48-14 «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному психическому, духовному и нравственному несовершеннолетних»¹ не допускает нахождение несовершеннолетних в возрасте до 16 лет в ночное время с 22:00 до 06:00 в период с 1 сентября по 31 мая или с 23:00 до 06:00 в период с 1 июня по 31 августа без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием несовершеннолетних, в местах, в которых нахождение несовершеннолетних ограничивается. Для подростков от 16 до 18 лет – с 23:00. Однако данные ограничения не применяются:

- 1) в ночь с 31 декабря на 1 января;

¹ Закон Санкт-Петербурга от 19 февраля 2014 г. № 48-14 «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию несовершеннолетних в Санкт-Петербурге и внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», ст. 3.

2) во время проведения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, торжественных мероприятий, посвященных завершению обучения по программам основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования и программам профессионального обучения в указанных организациях, в отношении выпускников указанных организаций;

3) во время проведения праздничных мероприятий, организуемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Проведение сравнительного анализа правовых норм, регламентирующих вопросы нахождения несовершеннолетних в общественных местах в ночное время, позволяет отметить, что субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют ограничения по времени, возрасту и месту пребывания несовершеннолетних в ночное время¹. Комендантский час летом в регионах может немного отличаться. Особенностью Санкт-Петербурга является то, что запреты не действуют в период проведения праздничных и массовые мероприятия. В ряде регионов, например в Кировской области, местное самоуправление определяет конкретное место с указанием адреса, нахождение в которых несовершеннолетних не допускается.

Таким образом, действующее законодательство стоит на стороне защиты прав несовершеннолетних, предусматривает административную ответственность за непринятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в местах, представляющих потенциальную опасность в ночное время. Основная моральная ответственность за воспитание и развитие детей возлагается на родителей. Согласно Семейному кодексу Российской Федерации родители обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Но в то же время ответственность лежит и на иных лицах, которые допустили пребывание несовершеннолетних в запрещенных местах. При этом субъектам Российской Федерации предоставлена возможность самостоятельно² принимать региональ-

¹ См.: Шурухнова Д. Н. Соотношение публичных и частных интересов при назначении административного наказания // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар, 2015. С. 59–63.

² Василенко Г.Н., Виноградов И.А. Об отдельных проблемах унификации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Барнаульского Юридического института МВД России. Барнаул. 2017. № 1(32). С. 110-112.

ные нормативные правовые акты в отношении так называемого «комендантского часа» для детей и подростков.

К ВОПРОСУ О ПОощРЕНИИ И СТИМУЛИРОВАНИИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Е. А. Тульская¹

Государство, осуществляя свои функции, использует самые разнообразные средства воздействия на общественные отношения, что позволяет дифференцированно воздействовать на эти отношения в различных сферах государственного управления. Вполне очевидно, что в руках государства сосредоточены серьезные ресурсы государственного принуждения, позволяющие обеспечивать правопорядок во всех сферах государственного управления, в том числе в сфере внутренних дел. Несмотря на важность государственного принуждения, тем не менее, в научной литературе применительно к некоторым сферам его реализации отмечается неэффективность его действия. Так, А. И. Смоляков отмечает, что «...в настоящее время административно-правовое принуждение не позволяет эффективно решать стоящие перед государством задачи»².

Таким образом, только средствами государственного принуждения обеспечить правопорядок достаточно сложно. В этой связи представляется, что объективно необходимы средства стимулирования социально полезного поведения. Как отметил В. М. Ведяхин, «...стимулы связаны с использованием целенаправленных средств и методов воздействия внешней среды на внутренние побуждения человека»³. Следует отметить, что стимулирование может быть различным, поэтому в ходе его реализации могут применяться различные средства морального, социального и иного характера. Для нас особый интерес представляют именно правовые средства стимулирующего характера, а если быть точнее, те средства стимулирующего характера, которые либо реализуются в административно-правовой форме,

¹ Адъюнкт Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. © Тульская Е. А., 2017.

² Смоляков А. И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения : автореф дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2014. С. 12.

³ Ведяхин В.М. Правовые стимулы: понятие, виды // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 50.

либо регламентируются нормами административного права. Также обратим внимание, что правовое стимулирование всегда социально оправдано. В этой связи прав А. В. Малько, отметивший, что «...правовой стимул есть правовое побуждение к законопослушному деянию, которое создает условия для удовлетворения собственных интересов субъекта, а также формирует режим благоприятствования»¹. Подчеркнем, что может быть определенная схожесть как правовых стимулов, так и правового принуждения. Несмотря на различную функциональность, они могут решать идентичные задачи, в частности способствовать укреплению дисциплинарной практики в органах внутренних дел. Отметим, что и принуждение, как это ни парадоксально, несет в своем содержании некоторый элемент стимулирования. В частности, это может проявляться в стремлении того или иного сотрудника к законопослушному поведению, а также выражаться в его желании повысить содержание и качество своей работы и др. Как отмечает В. А. Григорьев, «...поощрение, так же как и наказание, является способом стимулирования правомерного поведения и предупреждения правонарушений. Поощрение и наказание взаимодействуют между собой. В этой связи основание и порядок поощрения не менее важны, чем основания и порядок назначения наказания»².

Однако согласимся с тем, что стимулирующая составляющая в принуждении носит все же факультативный или косвенный характер. Раскрытие сущности стимулирования как обобщающей категории по отношению к поощрению позволяет отметить, что надо различать такие категории, как «стимул» и «стимулирование». Отличия в соотношении обозначенных дефиниций очевидны. Стимул – это мера, которая может дать потенциальный результат, а «стимулирование» – это активная деятельность, позволяющая соответствующему стимулу раскрыться, а также достичь своей социально-полезной цели. Как отметила С. Э. Арутюнова, «...стимулирование государственных служащих имеет целью раскрытие профессиональных возможностей

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. – 1995. – № 1. – С. 3.

² Григорьев В. А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 36.

личности каждого государственного служащего»¹. Нужно отметить, что метод поощрения или стимулирования достаточно часто имеет под собой вполне реальную денежную составляющую. Как отмечают Д. А. Гавриленко и А. А. Подупейко, «...функциональная сущность метода поощрения состоит в формировании такой обстановки когда цель достигается при помощи материальной или иной личной заинтересованности»². Иногда стимул отождествляется с некоторыми социальными или экономическими льготами. Правовые льготы – обязательный компонент механизма правового регулирования службы в органах внутренних дел. Льготы, установленные для сотрудников, стимулируют их профессиональную деятельность, а также положительно отражаются на организации социальной жизни. Как отмечают В. Н. Бушкевич и Т. А. Кривенцева, «...законодательством о службе установлены различные виды стимулирования служебной деятельности. Стимулируя, побуждая к активной деятельности, руководители органов воспитывают у служащих инициативу, укрепляют служебную дисциплину. При этом стимулирование может носить моральный и материальный характер, в частности, проявлять себя в форме льгот, и поощрений»³. В свою очередь Е.С. Патрикеева также подчеркивает, что «...поощрения и награждение сотрудников органов внутренних дел является важным элементом в системе стимулирования сотрудников, поскольку свидетельствует о высокой оценке их службы. Кроме того, поощрения и награждения способствуют стремлению добросовестно выполнять служебные обязанности»⁴. Следует отметить, что льготы и поощрения между собой очень близки, они в некоторых случаях могут предопределять друг друга. Такой подход, как никакой другой, способствует укреплению правовых и организационных основ дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

¹ Арутюнова С. Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2007. С. 7.

² Гавриленко Д. А., Подупейко А. А. Служебная дисциплина в органах внутренних дел: сущность, значение и способы укрепления. Минск, 2000. С. 43.

³ Бушкевич В. Н., Кривенцева Т. А. Понятие и содержание правоохранительной службы Российской Федерации и ее организационно-правовые основы. Домодедово, 2015. С. 17.

⁴ Патрикеева Е. С. Награждение государственными и ведомственными наградами в органах внутренних дел. Домодедово, 2016. С. 47.

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹, сотруднику полиции, имеющему почетное звание «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации»; «Заслуженный юрист Российской Федерации», ежемесячно выплачивается надбавка в размере 10 % к должностному окладу (ст. 42). Стимулирующий потенциал обозначенного предписания очевиден. Однако, как нам представляется, что нецелесообразно законодательно определять только два почетных звания, обладание которыми дает право на получение надбавки к должностному окладу. Заметим, что в системе МВД России проходят службу сотрудники, выполняющие различные функциональные обязанности, связанные с образованием, наукой, культурой, экономикой, финансами и даже с авиацией. Исходя из этого было бы правильно в рассматриваемой статье закона закрепить общее положение о том, что «сотруднику полиции, имеющему почетное звание Российской Федерации, ежемесячно выплачивается надбавка в размере 10 % к должностному окладу».

Говоря о функциональном предназначении льгот, И. С. Морозова правильно отметила, что «...эффективность права во многом зависит и от эффективности правовых льгот, тесно вплетенных в политику, мораль, обычаи. Нужно сказать, что через систему правовых льгот можно влиять на различные социальные процессы, поддержать хозяйствующих субъектов, оказать социальную поддержку определенным слоям населения, которые в ней особенно нуждаются»². Д. В. Осинцев также отметил, что «...меры поощрения по административному праву направлены на предоставление индивидуальных, часто личных льгот и преимуществ лицам, которые обладают специальным правовым статусом»³. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» определяет целый ряд социальных гарантий для сотрудника полиции в связи с прохождением им службы (ст. 46).

Как следует из контекста нашего исследования, одним из стимулирующих средств воздействия является поощрение и награждение тех граждан, а также сотрудников органов внутренних дел, которые добились каких-либо успехов (достижений) в профессиональной или иной сфере жизнедеятельности. Поощрение традиционно ассоцииру-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

² Морозова И. С. Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 150.

³ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 106.

ется с таким методом государственного управления, как убеждение. Как отметил А. П. Коренев «...производство по делам о поощрении обусловлено тем, что поощрение является разновидностью общего метода государственного управления – убеждения»¹.

Отметим, что поощрение занимает свое место в системе правового регулирования стимулирующего характера. Обладая всеми элементами стимулирующего воздействия, поощрение имеет и собственные признаки, которые позволяют его идентифицировать в системе стимулирующих средств. Прежде всего, поощрение достаточно формализовано, оно имеет персонифицированный объект воздействия, поощрение влечет за собой не только положительный моральный эффект, некоторые виды поощрения влекут за собой реальные юридические, а также материальные последствия. Все это в своей совокупности дает основания полагать, что меры поощрения могут внести весомый вклад в дело укрепления дисциплинарной практики в органах внутренних дел.

Таким образом, антиподом государственного принуждения является меры поощрения, которые, как мы можем судить, несколько иначе воздействуют на волю и сознание какого-либо субъекта. В этой связи наличие мер поощрения в содержании правового регулирования дисциплинарной практики, реализуемой в сфере внутренних дел, объективно необходимо. Кроме того, логика выстраивания правовых и институциональных категорий говорит нам об их парности в механизме правового регулирования. Такой подход позволяет сбалансировать имеющиеся в руках государства правовые средства, а также осуществить дифференцированное правовое воздействие на участников соответствующих отношений. Рассматриваемое воздействие имеет большое практическое значение для правового регулирования государственно-служебных отношений, а также укрепления дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Исходя из вышеизложенного рассмотрим потенциальные возможности мер поощрения как средства обеспечения дисциплинарной практики в сфере внутренних дел. Кстати, следует обратить внимание, что в научной литературе проблемам реализации мер поощрения посвящено меньше внимания, чем вопросам государственного принуждения. Объясняется это многими факторами, во-первых, основания для поощрения часто носят достаточно абстрактный характер; во-вторых, государство, в лице уполномоченных структур, а также чиновников, его представляющих,

¹ Коренев А. П. Административное право России. М., 2000. Ч. I. С. 255.

не всегда своевременно реагируют на поступок, который требует надлежащей положительной оценки; в-третьих, в вопросах применения мер поощрения достаточно велик субъективный фактор, данное положение вещей делает малоэффективным производство по делам о поощрении, а также снижает эффективность государственной и ведомственной наградной политики.

Поощрение сотрудников органов внутренних дел регламентируется нормами различных отраслей права, но ключевой отраслью права, которая касается рассматриваемых отношений, является административное право. В частности, данные нормы определяют материальную и процессуальную составляющую применения мер поощрения к сотрудникам полиции. Так, нормы административного права, регламентирующие соответствующие отношения, содержатся в таких актах МВД России, как: приказ МВД России от 5 февраля 2014 г. № 77 «О Почетной грамоте Министерства внутренних дел Российской Федерации и благодарности Министра (заместителей Министра) внутренних дел Российской Федерации»¹; приказ МВД России от 20 апреля 2017 г. № 220 «О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 13 апреля 2013 г. № 259 «Об утверждении Порядка внесения представлений о присвоении очередного специального звания досрочно или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел Российской Федерации»² и др.

Все вышеперечисленное, в том числе приказы, а также некоторые другие обстоятельства в своей совокупности и каждое из них в отдельности говорят о том, что в настоящее время имеют место проблемы, связанные с эффективностью использования поощрительных средств в деле укрепления дисциплинарной практики в органах внутренних дел. Тем не менее, следует признать, что государственное поощрение играет большую роль в сфере организации и осуществления государственно-служебных отношений. Более того, государственные награды и почетные звания во все времена имели значительное социальное значение, а государственные награды сыграли определенную роль в деле становления и развития российской государственности.

¹ Российская газета. – 2014. – 11 апр.

² Российская газета. – 2013. – 28 июня.

ОСОБЕННОСТИ СФЕРЫ ТРУДА ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА – РУКОВОДИТЕЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ

А. Д. Ульянов¹

Статья 2.4 КОАП РФ регламентирует административную ответственность должностных лиц в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, иных государственных структурах. Речь, по существу, идет о руководителях различных сфер управления. Руководство следует рассматривать как разновидность управленческой деятельности, а еще точнее, ее компонент, связанный с организацией сотрудничества людей в управляемых системах. Однако, кроме повышенной юридической ответственности, руководители обладают другими специфическими признаками. Рассмотрим некоторые характерные особенности управленческой деятельности руководителей территориальных органов внутренних дел.

В соответствии с российским законодательством руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации и осуществляющее полномочия нанимателя от имени Российской Федерации в отношении сотрудников органов внутренних дел². Управленческая деятельность (руководство) направлена на оптимизацию профессиональной деятельности сотрудников при помощи экономических, административных, психологических и педагогических воздействий, каждое из которых, влияя на потребности, ценностные ориентации, позиции и установки личности, группы, коллектива в целом, направляет и активизирует, повышает результативность профессиональной деятельности, т. е. делает ее соответствующей предназначению организации.

¹ Доцент кафедры организации деятельности ОВД центра КШУ Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Ульянов А. Д., 2017.

² Пункт 3 ст.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. ФЗ от Запреля 2017 г. № 64-ФЗ).

Управленческая деятельность руководителя как должностного лица обладает рядом признаков:

- особой ролью в механизме государственного управления, особым менталитетом, специфическим типом взаимосвязи с социумом, местом и ролью в нем;

- носит подчиненный характер по отношению к исполнительской деятельности. Управленческая деятельность должностных лиц рассматривается как синтез индивидуальной и совместной деятельности, поэтому она характеризуется не прямой, а опосредованной связью с конечными результатами функционирования организации. Принципиальная особенность управленческой деятельности заключается в том, что в ходе ее создаются организационные, правовые, ресурсные и иные условия для выполнения основных задач, возложенных на органы внутренних дел. Сама по себе управленческая деятельность не имеет ценности, а предназначена для реализации целей и функций правоохранительной системы. Поэтому в упрощенном виде ее можно представить как совокупность выработанных людьми навыков, умений, способов, средств и действий человека в сфере управления;

- отличается интеллектуальным качеством. Это свойство ярко проявляется при выработке и реализации управленческих решений – декларативные указания, нелепый приказ лишь дискредитируют руководителя. Управленческая деятельность – сложный труд должностного лица, который обладает особыми интеллектуальными качествами – стремлением к проникновению в динамику событий, преодолению различных барьеров изменчивости, сложности и неоднозначности средовых характеристик, недоступных рутинному руководителю¹. Смысл управленческой деятельности состоит в получении оптимального продукта управляемого процесса, что невозможно без умственных, творческих усилий;

- несет большую информационную нагрузку и ее аналитическое сопровождение. Информационная нагрузка – одно из специфических особенностей организаторской работы, так как руководителю приходится иметь дело с огромным количеством контента. По содержанию эти сведения, как правило, крайне разнородны и противоречивы, что требует обработки огромных потоков дополнительных данных, на основе которых принимаются управленческие решения;

¹ См.: Гордиенко В. В. Основные направления совершенствования подготовки руководящих кадров органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 3 (31). – С. 9.

– имеет волевой характер. Специфика управленческой деятельности связана с наделенными в установленном порядке полномочиями, которые нередко реализуются определенным понуждением к выполнению сотрудниками нормативно установленных действий. Работа в коллективе требует подчинения собственного «эго» исполнению должности, напряжения личных качеств и согласования своих действий с общими целями. Даже внешний вид должностного лица имеет существенное воспитательное значение;

– всегда осуществляется в коллективной среде. Организационное построение органа внутренних дел по подразделениям и должностям создает только логическую схему для упорядочивания коллективного труда многих, что предполагает организацию сотрудничества как внутри ОВД (внутреннее взаимодействие), так и вне его (внешнее взаимодействие), а также координацию усилий для решения общих задач;

– является сложным механизмом психологического взаимодействия между руководителем и подчиненным. Справедливо отмечается, что все управленческие действия руководителя должны основываться на знании психологических особенностей подчиненных, их мотивации, умении поставить себя на их место, анализировать ситуацию, определять ближайшие и отдаленные последствия своих действий, стремлении к самосовершенствованию¹;

– может оцениваться по ее собственным параметрам, однако подлинным ее критерием служит конечный продукт труда всех сотрудников;

– отличается жесткой правовой регламентацией. Несмотря на влияние субъективного человеческого фактора в управленческой деятельности, она осуществляется на основе права и в интересах общества. Многие ее элементы закрепляются в нормативных документах, упорядочивающих правоохранительную деятельность, и «привязываются» к конкретным должностям: полномочия, компетенция, сфера труда, способы выполнения управленческих функций²;

– особыми требованиями. В ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию глава государства

¹ См.: Марьин М. И. Психологическая служба как ресурс повышения эффективности деятельности органов внутренних дел / Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 3 (31). – С. 109–110.

² См.: Ходнаева А. В. Теоретико-методологический анализ исполнительской деятельности в трудах А. И. Китова // Труды Академии управления МВД России. – 2013. – № 4 (28). – С. 130.

подчеркнул: «...Человек, выбравший госслужбу, должен быть готов к ограничениям, к общественному контролю, к выполнению специальных требований»¹;

– повышенной ответственностью как должностное лицо. В этой связи приведем выдержку из Воинского устава, утвержденного Петром I в 1716 г., Нормы и идеи Устава подчеркивают принцип военного служения не столько царю, но главным образом, государству, отечеству. Царь и самодержец всероссийский в военно-правовых нормах категорично прописал, что «...понеже корень всему злу есть сребролюбие. Того для всяк командующий аншефт должен блюсти себя от лихоимства. И не точию блюсти, но и других от оного жестоко унимать и доволствоватца определенным. Ибо многие интересы государственные чрез сие зло потеряны бывают. Ибо такой командир, которой лакомство великое имеет, немного лутче изменника почтен быти может, понеже оного неприятель...»²;

– характеризуется наличием ряда стрессогенных факторов. В перечень стрессоров управленческой деятельности входят: информационная нагрузка, фактор ответственности, дефицит времени, межличностные и внутриличностные конфликты³.

Таким образом, организационное обеспечение руководителем эффективности работы подразделений территориальных органов внутренних дел, направленное на достижение нормативно закреплённых целей в сфере противодействия преступности и обеспечения общественного порядка, во многом зависит от знаний, умений и навыков особенностей работы в специфичных условиях управленческой деятельности.

¹ Путин В. В. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. URL: <http://kremlin.ru>.

² Петр I. Устав Воинский 1716 г. Глава десятая «О генерале фелт маршале и всяком аншефте». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/Ystav1716.htm>. (дата обращения: 13.09.17).

³ См.: Пономарева М. А. Развитие стрессоустойчивости у руководителей правоохранительных органов как фактор совершенствования подготовки управленческих кадров // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов. Минск : Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь, 2016. С. 447–448.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ АРЕСТЕ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ

*И. В. Фадеева*¹

Завершающим этапом правоприменительной деятельности в сфере реализации законодательства об административной ответственности является исполнение постановления по делу об административном правонарушении, суть которого заключается в обеспечении фактической реализации судебного решения, оформленного в виде соответствующего документа.

Исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях посвящен раздел V КоАП РФ, в котором порядок исполнения постановлений об административном аресте установлен ст. 32.8. Специфика данного вида наказания состоит в незамедлительном исполнении органами внутренних дел вынесенного судьей постановления об административном аресте. Что касается требований, предъявляемых к месту содержания арестованных и порядка отбывания ими наказания, то они определены в Федеральном законе от 26 апреля 2013 г. № 67 ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» и приказе МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

Несмотря на то, что данное наказание выносится исключительно судом, в правоприменительной практике достаточно часто допускаются правоприменительные ошибки либо обнаруживаются какие-то пробелы и противоречия в действующем законодательстве. И сколько бы ни говорилось, что современная отечественная правоприменительная практика осуществляется исключительно на основании таких принципов, как законность и справедливость², охраны интересов личности, ответственности компетентных органов и должностных лиц за принятое решение и др., к сожалению, статистика говорит сама за себя. Так, согласно Сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 г., доля постановлений о назначении административного наказания в виде административного ареста в общей структуре обжало-

¹ Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Фадеева И. В., 2017.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Ст. 6 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

ванных в различные судебные инстанции постановлений о назначении административных наказаний составляет 2,5 % (4,3 тыс.), с отменой каждого десятого постановления (9,5 % от числа обжалованных)¹. Всего в 2016 г. судьями административный арест как вид наказания вынесен в отношении 1,132 млн лиц (20,8 % от общего числа подвергнутых административному наказанию). Если сравнить с данными предыдущих лет, то в сумме за 2015 г. этот показатель равен 1,178 млн, за 2014 г. – 1,1 млн, за 2013 – 1,0 млн чел.² Из анализа данных прошлых лет видно, что количество привлекаемых к ответственности лиц растет параллельно с количеством жалоб на постановления судьи либо процедуру исполнения данного вида наказания. Все это заставляет снова и снова обращаться к теории и практике применения такого вида наказания как административный арест.

Надо отметить, что некоторые положения КоАП РФ в части регулирования порядка назначения и исполнения административного ареста требуют определенной коррекции. В частности, не согласуется с одним из основополагающих принципов справедливости конструкция статьи, в рамках которой законодатель за простое и квалифицированное деяние (или первичное и повторное нарушение, что согласно ст. 4.3 КоАП РФ является обстоятельством, отягчающим ответственность) определил одну и ту же величину административного ареста, при этом установив (в качестве альтернативы) дифференцированный размер другого вида наказания (ст.ст. 20.1, 19.24 КоАП).

Помимо проблемы разграничения ответственности в виде административного ареста за отдельные виды наказания, неоднократно уже поднимались вопросы, связанные с реализацией правонарушителем права на защиту, определением момента начала исполнения вынесенного постановления об исполнении административного ареста. Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена возможность пересмотра (обжалования) постановления по делу об административном правонарушении, что является важной формой обеспечения реализации и соблюдения юридических гарантий в юрисдикционной деятельности, законности и обоснованности применяемых административных наказаний. Однако в действующем администра-

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 24.05.2017).

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417>.

тивном законодательстве существует определенное противоречие: с одной стороны, согласно ст. 31.3 КоАП РФ постановление подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу, с другой – постановление должно быть исполнено органами внутренних дел немедленно после его вынесения (ст. 32.8 КоАП РФ) что, по сути, является нарушением конституционного принципа, в основе которого лежит положение о праве каждого на обжалование.

Согласно ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Следовательно, вступившее в законную силу постановление судьи является доказательством признания вины нарушителя. В соответствии с ч. 1 ст. 31.1. КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения 10 суток, установленных для его обжалования (ч. 1 ст. 30.3. КоАП РФ). Таким образом, императивное предписание о немедленном исполнении органами внутренних дел административного ареста на основании постановления, не обладающего соответствующим юридическим свойством, фактически лишает лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу, предусмотренного ст. 46 Конституции Российской Федерации, права на судебную защиту.

В соответствии с ч. 2 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения. При этом, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест, то жалоба должна быть рассмотрена в течение суток с момента ее подачи (ч. 3 ст. 30.5. КоАП РФ). Однако, несмотря на благие намерения законодателя ускорить данный процесс, рассмотрение подобных жалоб в указанные сроки практически неосуществимо.

Помимо вышеуказанных проблем, много сложностей возникает при реализации норм, устанавливающих правила исполнения постановления об административном аресте. Так, на основании текста Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста»¹ лицам, отбывающим наказание в виде административного ареста, должны предоставляться определенные метры жилой площади,

¹ Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

отдельная комната для свиданий, специальные места для отправления религиозных культов и т. д. Однако все это, конечно, трудно реализуемо в условиях современной российской действительности.

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*В. В. Филин¹,
Л. С. Ережепова²*

Исследование современных научно-теоретических вопросов и проблем административно-юрисдикционной практики ОВД Республики Казахстан показывает ряд общих проблем в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях³.

В процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях от специально уполномоченных должностных лиц требуется решение задач с высокой степенью неопределенности, разрешение которых становится возможным только при условии определения ряда организационных, процессуальных и иных вопросов. Особое значение в этой связи приобретают вопросы привлечения к административной ответственности юридических лиц. Неудовлетворительное состояние контрольно-надзорной и административной практики в значительной мере определяется тем, что проблемы выявления, проверки первичной информации об этих правонарушениях и особенности сбора доказательственной базы не нашли в правовой литературе достаточного освещения. Административно-юрисдикционные органы не имеют в своем распоряжении научно обоснованных рекомендаций по производству административных правонарушений, отмечается большее количество ошибок при проведении сбора доказательственной базы противоправной деятельности юридических лиц. Необходимость всестороннего исследования данной проблемы диктуется потребностями административной практики,

¹ Доцент кафедры общеправовых и специальных дисциплин Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза, кандидат юридических наук, доцент. © Филин В. В., 2017.

² Магистрант Института послевузовского образования Карагандинской академии МВД РК им. Баримбека Бейсенова. © Ережепова Л. С., 2017.

³ См.: Филин В. В., Беккожина А. А. К вопросу о сущности административно-юрисдикционной деятельности ОВД РК // Вестник КА МВД РК им. Б. Бейсенова. – 2016. – № 1. – С. 26.

задачами дальнейшего совершенствования теории права и усиления ее влияния на борьбу с юридическими лицами, совершившими административные правонарушения¹, особенная значимость которых обусловливается динамичными условиями изменений законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях.

В соответствии с положениями Послания Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» новый политический курс состоявшегося государства», а также Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010–2020 гг., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858, в порядке реализации п. 36 Плана законопроектных работ Правительства на 2013 г. был разработан и принят новый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, основные задачи которого были направлены на существенное реформирование административного законодательства, исключение норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений, более четкому определению административно-правовых деликтов, определению полномочий государственных органов по наложению административных взысканий, усовершенствованию правового механизма привлечения к административной ответственности юридических лиц и их должностных лиц².

В ходе исследования полученных нами материалов, представленных в сопровождении письмом УСБ ДВД Карагандинской области от 21 сентября 2016 г., был выявлен ряд правоприменительных проблем. Так, в производстве указанного органа находились материалы досудебного расследования в отношении сотрудников Управления по чрезвычайным ситуациям г. Караганды по признакам уголовного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 362 УК РК. Представителями УСБ в ходе выборочной проверки служебной деятельности отдела государственного противопожарного контроля УЧС г. Караганды были выявлены факты превышения сотрудниками гражданской защиты этого подразделения должностных полномочий, выразившихся в уводе юридических лиц от установленной административной ответственности по фактам нарушений требований пожарной безо-

¹ См.: Балтабаев С. А. Решение оперативно-тактических задач по привлечению к ответственности юридических лиц : учебное пособие. Караганда : КА МВД РК им. Б. Бейсенова, 2016. С. 3–4.

² См.: Досье на проект Кодекса РК «Об административных правонарушениях» (новая ред. от 31.10.2013). URL: www.minjust.kz.

пасности, предусмотренной ч. 1 ст. № 410 КРКобАП. В частности, должностным лицом УСБ усматривался состав коррупционного правонарушения в действиях сотрудников ОГПК УЧС г. Караганды в связи с привлечением к административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности на объектах юридических лиц (ТОО) – работников ТОО, отвечающих за пожарную безопасность как физических лиц, оставляя без административного наказания юридическое лицо. Необходимо отметить, что подобная практика характерна для многих контрольно-надзорных органов, в том числе служб антикоррупционных ведомств.

Анализируя действующее национальное законодательство об административных правонарушениях, в целях урегулирования рассматриваемых правоприменительных проблем в вопросах привлечения к административной ответственности юридических лиц практическим органам рекомендуется придерживаться некоторых обязательных правил. Так, согласно установленному порядку наложения административных взысканий (главы № 4 и 7 КРКобАП) юридическое лицо привлекается к административной ответственности в случае, если санкцией Особенной части Кодекса такой субъект ответственности предусмотрен (например, по ч. 1 ст. № 410 КРКобАП).

Следующим, не менее важным моментом при определении виновности юридического лица выступает правило, предусмотренное ч. 2 ст. № 33 КРКобАП. В соответствии с этим правилом юридические лица подлежат административной ответственности за административное правонарушение, если предусмотренное Особенной частью КРКобАП деяние (действие либо бездействие) было совершено непосредственно, санкционировано, одобрено органом, лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом (руководитель, глава, директор), либо работником временно таковым являющимся (закрепленным соответствующим приказом).

Юридическое лицо привлекается к ответственности только за действия лиц, осуществляющих функции управления, на которых непосредственно возложена обязанность осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность. Законодатель предусматривает ответственность юридического лица, не отождествляя противоправные действия последнего с действиями должностных лиц. Порядок привлечения к ответственности должностных лиц определен в ст. № 30 Кодекса.

Таким образом, юридические лица несут ответственность только в том случае, если должностным или физическим лицом (в частности, ответственным за соблюдение правил пожарной безопасности закрепленного приказом директора ТОО) были предприняты исчерпывающие действия (попытки) для соблюдения правовых норм, но в силу небрежности (а равно умысла) руководителя ТОО, их исполнить не представлялось возможным. В таких случаях контрольному органу (должностному лицу) необходимо исходить из достаточности данных об обстоятельствах, подлежащих доказыванию (глава № 39 КРКо-БАП), главным в которых является установление формы вины руководителя ТОО. К примеру, имели ли место обращения ответственного лица к руководству о необходимости принятия соответствующих решений, указаний, мер по соблюдению правил пожарной безопасности (финансирование, установка оборудования и т. д.) и формы реагирования на них руководителя либо халатное отношение к своим обязанностям самого ответственного лица.

Анализ практики применения законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях показывает, что привлечение к ответственности юридических лиц в типичной процедуре все-таки процессуально сложно, поскольку у юридического лица имеются достаточные возможности противодействовать юрисдикционной деятельности уполномоченных должностных лиц при выявлении, производстве и судебному рассмотрению материалов административного дела. Зачастую работу по разоблачению юридических лиц, совершивших административные правонарушения, осложняют проблемы, связанные с организацией работы уполномоченных должностных лиц, осуществляющих административную практику, взаимодействии с оперативными службами, низкий профессиональный уровень сотрудников, отсутствие умения грамотно и качественно организовывать и провести сбор материалов в отношении юридических лиц, совершивших административные правонарушения¹.

Поэтому мы убеждены в том, что правовой механизм противодействия административным правонарушениям, совершаемым юридическими лицами, требует дальнейшего комплексного исследования и разрешения с целью эффективного решения возникающих вопросов.

¹ См.: Балтабаев С. А. Указ. раб. С. 4.

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ, СОСТОЯЩИХ В КАДРОВЫХ РЕЗЕРВАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ К НАЗНАЧЕНИЮ НА ВЫШЕСТОЯЩИЕ ДОЛЖНОСТИ

*Г. Х. Хадисов¹,
Ю. И. Попугаев²,
Д. Н. Шурухнова³*

Качественное выполнение возложенных на органы внутренних дел задач предполагает укомплектование их высокопрофессиональными, всесторонне подготовленными сотрудниками. Профессионализм взаимообусловлен карьерной мотивацией. Мотивация предполагает, с одной стороны, постоянную побудительную деятельность руководителя по отношению к подчиненному сотруднику, с другой – обязательное осознание этим сотрудником всей важности и полноты возложенной на него задачи и необходимости постоянного самосовершенствования.

К одному из основных способов повышения мотивации к качественному и добросовестному исполнению служебных обязанностей следует отнести институт кадрового резерва для дальнейшего назначения на вышестоящую должность. Кадровый резерв – это сформированная в установленном порядке группа сотрудников, соответствующих квалификационным требованиям и обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на должности руководящего состава⁴.

В соответствии со ст. 78 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Рос-

¹ Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Хадисов Г. Х., 2017.

² Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Попугаев Ю. И., 2017.

³ Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Шурухнова Д. Н., 2017.

⁴ См.: Смородина В. А. Проблемы формирования и подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел на районном уровне // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей. СПб. : СПбУ МВД России, 2017. Ч. III. С. 88.

сийской Федерации»¹ замещение вакантных должностей руководителей (начальников) из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава должно осуществляться только из числа сотрудников, состоящих в соответствующих кадровых резервах, за исключением отдельных случаев.

Нормативно-правовое регулирование подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России, к назначению на вышестоящие должности и его официальные разъяснения представлены рядом официальных документов, к числу которых относятся: Федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»², от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³; приказ Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»⁴; приказы МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений»⁵, от 31 марта 2015 г. № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации»⁶. Кроме того, юридические аспекты подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России, к назначению на вышестоящие должности предусмотрены письмами Минобрнауки России от 21 апреля 2015 г. № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ»⁷, от 9 октября 2013 г. № 06-735 «О дополнительном профессиональном образовании»⁸, от 25 августа 2015 г. № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспече-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 1, ст. 7020.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

⁴ Российская газета. – 2013. – 28 авг.

⁵ Российская газета. – 2012. – 10 дек.

⁶ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.05.2015.

⁷ Администратор образования. – 2015. – № 12.

⁸ Администратор образования. – 2013. – № 23.

ния в сфере ДПО»¹, от 7 мая 2014 г. № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО»².

В указанных актах отражены вопросы оснований, порядка, направлений, сроков и содержания реализации указанной деятельности. Сформулированы юридически и методически обоснованные рекомендации по повышению эффективности дополнительного профессионального образования в форме повышения квалификации и переподготовки данных сотрудников.

В анализируемых официальных источниках отдельное внимание уделяется формированию необходимых базовых профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для полного, всестороннего, качественного и своевременного исполнения предусмотренного для них спектра служебных обязанностей.

Анализ нормативных и иных актов, регламентирующих вопросы подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности, позволяет выявить ряд недостатков.

В соответствии с действующей правовой регламентацией кандидатура для зачисления в резерв может быть рассмотрена коллегиально, т. е. норма не является императивной. Представляется, что при наличии постоянно действующих аттестационных комиссий в каждом органе кандидатуры для зачисления в резерв должны рассматриваться обязательно комиссионно, гласно. Это повысит требовательность к кандидатам. При коллегиальном всестороннем обсуждении кандидатуры гораздо больше вероятности, что в ее адрес прозвучат рекомендации, пожелания об устранении каких-либо недостатков как служебного, так и личностного характера. Безусловно, это имеет большое воспитательное значение. В решение по результатам обсуждения должна закладываться позиция о том, что дальнейшее продвижение по службе возможно только при исправлении указанных недостатков.

Обучение, подготовка и стажировка лиц, включаемых в кадровый резерв, направлена на приобретение ими дополнительных теоретических знаний, практических умений и навыков, необходимых для замещения вышестоящих должностей, а также на совершенствование навыков принятия управленческих решений для руководства подчи-

¹ Администратор образования. – 2015. – № 20.

² Администратор образования. – 2014. – № 17, 18.

ненными службами и подразделениями. Данное направление в организации работы с резервом осуществляется по многоуровневой системе подготовки кадровых резервов, по направлениям оперативно-служебной деятельности и в зависимости от уровня резерва в соответствующих образовательных организациях системы МВД России.

Правило о подготовке кадрового резерва в образовательных организациях высшего образования соответствующего профиля обоснованно. Вместе с тем, оно влечет за собой ряд проблем, в особенности для подготовки кадрового резерва территориальных органов внутренних дел на территориальном и районном уровне. Так, направление сотрудника, состоящего в кадровом резерве, на обучение в другой регион предполагает затраты из федерального бюджета, а также отрыв этого сотрудника от исполнения текущих служебных обязанностей и от места его постоянного проживания с членами его семьи. В условиях постоянного некомплекта руководители неохотно принимают решения о направлении на обучение либо игнорируют его.

Одним из вариантов решения этой проблемы могла бы стать продуманная регламентация системы дистанционных образовательных технологий и электронных образовательных ресурсов территориальных органов внутренних дел. Реализация этого предложения должна включать меры по технической оснащенности подразделений, пересмотр служебных нагрузок на сотрудников, проходящих такое обучение¹.

Качественное обучение возможно только на основе подготовки соответствующих программ обучения сотрудников. Однако нормативно не закреплено, кто конкретно отвечает за составление программ индивидуального профессионального обучения. Кроме того, нормативно не закреплена структура индивидуальной программы подготовки сотрудников, зачисленных в резерв для выдвижения. Также не установлен необходимый теоретический и практический минимум знаний, который должен приобрести обучаемый. Для формирования грамотного руководителя необходимо владеть знаниями в области юриспруденции, организации работы с кадрами, психологии управления, компьютерных технологий, профессиональными познаниями в соответствующем направлении деятельности. Безусловно, не все руководители органов внутренних дел способны дать системные

¹ См.: Миронкина О. Н. О некоторых вопросах подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел МВД России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей СПб.: СПбУ МВД России, 2017. Ч. III. С. 98–99.

знания в указанных областях, к тому же они, как правило, не имеют педагогического и психологического образования. Таким образом, большинство сотрудников, состоящих в кадровом резерве территориального (районного) органа, не получают необходимого объема знаний, умений и навыков, обучение при этом является, по сути, поверхностным и формальным¹.

В анализируемом законодательстве основным недостатком является отсутствие четких параметров итоговых результатов профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел, состоящих в кадровых резервах территориальных подразделений, проводимой для назначения их на вышестоящую должность. Иными словами, в законодательстве не сформирована модель профессионального «портрета» указанного сотрудника с раскрытием его интеллектуальных, психологических и профессиональных качеств.

Для устранения вышеобозначенного недостатка в нормативном регулировании рассматриваемого вопроса представляется целесообразным сформулировать следующие критерии, необходимые для оценки готовности сотрудника к замещению вышестоящей должности.

Применительно к уровню интеллектуального развития:

- наличие богатого словарного запаса;
- умение правильно использовать термины, понятия, категории в связи со знанием их действительного смысла;
- умение правильно определить соотношение смысла используемых слов, т. е. содержательно их увязать;
- способность сформировать из применяемых терминов стройный логический ряд;
- умение обеспечить содержательно логическую последовательность в изложении своих мыслей;
- способность аналитически мыслить, анализировать, т. е. доходить до сути складывающихся служебных ситуаций;
- умение по результатам анализа формулировать конкретные выводы;
- способность сформулированные выводы всесторонне обосновывать;
- наличие самостоятельности мышления, т. е. умение мыслить на творческо-поисковом уровне;
- способность формулировать новые идеи;
- отсутствие конформизма;

¹ Миронкина О. Н. Указ раб. С. 99.

- умение точно (метко) формулировать вопросы;
- способность на четко сформулированный вопрос давать конкретный аргументированный ответ;
- способность к продолжительной умственной деятельности;
- иммунитет к программированию сознания.

Применительно к уровню психологической зрелости:

- готовность брать на себя ответственность за результаты своей служебной деятельности;
- отсутствие стремления перекладывать персональную ответственность на других сотрудников;
- понимание того, что все результаты руководимой им служебной деятельности это точное отражение его служебных решений и поступков;
- стремление при распределении служебных обязанностей учитывать личностные качества каждого из подчиненных ему сотрудников;
- умение применять получаемую служебную информацию на практике;
- понимание того, что назначение на вышестоящую должность объективно обусловлено уровнем его личностного, в том числе профессионального развития;
- профессиональная состоятельность;
- умение определиться в оптимальных средствах достижения служебных целей;
- способность принимать самостоятельное управленческое решение;
- отсутствие обидчивости, мстительности, невнимательности к подчиненным, раздражительности и грубости;
- постоянный личностный, в том числе профессиональный рост.

Применительно к уровню профессиональной состоятельности:

- наличие профессионального, в том числе юридического, мышления;
- умение точно оценить свои профессиональные возможности;
- высокий уровень профессиональных знаний;
- достаточное количество профессиональных умений, значительный запас профессиональных навыков;
- отсутствие ощутимых трудностей при выполнении профессиональных функций;
- осуществление профессиональной деятельности без последующей моральной усталости;
- наличие заметных профессиональных успехов;

- профессиональная востребованность;
- профессиональная конкурентноспособность;
- наличие своего профессионального «почерка» (стиля) управления;
- способность вложить в результаты служебной деятельности свою личностную неповторимость.

В качестве предложений по разрешению существующих пробелов в нормативном регулировании подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности, представляется необходимым:

- установить более полный перечень требований к кандидатам для включения в кадровый резерв и назначения на руководящую должность с учетом желания сотрудника (а не только наличия его формального согласия);
- осуществлять отбор кандидатов в резерв и для назначения на руководящие должности коллегиально;
- зачислять сотрудников в резерв независимо от должности, на которую они могут быть назначены в дальнейшем;
- не ограничивать срок непрерывного пребывания в резерве, а также обеспечить возможность непрерывной и оперативной работы с резервом – возможности в течение года включать и исключать из него сотрудников;
- подробнее регламентировать организацию профессионального развития сотрудников, включенных в кадровый резерв;
- признать необходимой разработку типовых индивидуальных программ обучения для кадрового резерва органов внутренних дел территориального и районного звена без отрыва от работы, а также на время проведения сборов (учений);
- периодически проводить сборы (учения) для сотрудников, состоящих в кадровом резерве территориального (районного) органа внутренних дел;
- осуществлять внедрение и развитие системы дистанционных образовательных технологий и электронных образовательных ресурсов территориальных органов внутренних дел, учитывая реальную нагрузку на обучаемых сотрудников и техническую оснащенность подразделений¹;
- нормативно сформулировать критерии, необходимые для оценки готовности сотрудника к замещению вышестоящей должности,

¹ Миронкина О. Н. Указ. раб. С. 100.

включающие оценку уровня интеллектуального развития, психологической зрелости, профессиональной состоятельности.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

К. Е. Шохов¹

Правопорядок является одним из составных элементов общественного порядка, тем самым являясь системой общественных отношений, регулируемых установленными нормами права и находится под охраной закона и государства. Необходимо отметить, что стремление к поддержанию атмосферы нормальной правовой жизни исходит из трех субъектов.

Первым из них является государство, которое наделяет властными полномочиями правоохранительные органы, целью которых является претворение законов в жизнь в результате осуществления правоохранительной деятельности. Второй группой является само общество, которое нуждается в формировании в Российской Федерации истинно демократического государства, в котором укрепление правопорядка является одним из инструментов реализации законов. Третьей группой являются общественные организации правоохранительной направленности, которые состоят из лиц с активной гражданской позицией и готовы к осуществлению вспомогательной деятельности для оказания помощи правоохранительным органам, имея цель – повышение законности и правопорядка. Необходимо признать большое социальное значение данных общественных организаций, поскольку на данном этапе государство не в состоянии регулировать все многообразие значимых для ее граждан общественных отношений и полностью осуществлять контроль за законностью всех ее субъектов. Нас, как представителей правоохранительных органов, интересует максимальное вовлечение всех институтов гражданского общества для борьбы с правонарушениями в первую очередь, поскольку раскрытие преступлений требует больших властных полномочий и профессио-

¹ Курсант международно-правового факультета МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 311 учебный взвод. © Шохов К. Е., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

нализма, которыми не обладают рядовые граждане¹. В Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» был вновь поднят авторитет одного из ранее сложившихся направлений государственной деятельности – профилактики правонарушений. Но, вместе с тем, существует ряд нерешенных проблем, которые мешают народным дружинам стать необходимым связующим элементом для борьбы с правонарушениями между гражданами и органами государственной власти. Для того чтобы общественные организации имели реальную возможность оказания эффективной помощи правоохранительным органам, им был дан ряд административных полномочий, исчерпывающий перечень которых содержится в ст. 17 «Права народных дружинников» Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»². К ним относятся:

- 1) право требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;
- 2) принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;
- 3) оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ обязанностей в сфере охраны общественного порядка;
- 4) применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- 5) осуществлять иные права, предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Вместе с тем, на них налагаются ряд обязательств, содержащихся в ст. 18 «Обязанности народных дружинников»¹, а также при осуще-

¹ Василенко Г. Н., Ковалева К. Н. Роль взаимодействия общественных объединений с органами внутренних дел по вопросам обеспечения правопорядка на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3 ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. 2017. С. 164–168.

² Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

ствлении своей деятельности они обязаны соблюдать принципы участия граждан в обеспечении общественного порядка (ст. 4), а именно: добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Исходя из вышеперечисленных норм можно конкретизировать характер оказываемой помощи граждан в качестве дружинников. Но, к сожалению, существует ряд проблем, связанных с нарушениями данных норм общественными организациями. Во-первых, многие организации не регистрируют себя в качестве правоохранительной направленности в региональном реестре, что императивно требуется в ст. 7 «Реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации»², что приводит к невозможности субъектов получать объем прав и обязанностей, предоставляемых в законе «Об участии граждан в охране общественного порядка». Необходимо установить контроль над выполнением данного требования. Можно увеличить роль данных организаций в оказании содействия правоохранительным органам, определив в ранее указанном Федеральном законе возможность осуществления более широкого административного надзора, не ограничиваясь лишь охраной общественного порядка. Естественно, необходимо установить жесткие критерии и точные правовые границы осуществления их деятельности. Это поможет снять загруженность работы правоохранительных органов, повысит степень взаимодействия между органами государственной власти и обществом, сократит количество совершаемых административных нарушений.

Второй проблемой является самоуправство общественных организаций, которые зарегистрированы в качестве объединений правоохранительной направленности, но при осуществлении своей деятельности явно нарушают закон и превышают свои полномочия. Эти на-

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

рушения выражаются в отсутствии удостоверения народного дружинника при участии в охране общественного порядка, превышении должностных полномочий, применении необоснованной физической силы. Это означает, что вся их деятельность должна рассматриваться законом Российской Федерации как самоуправство и должна подлежать наказанию в соответствии со ст. 19.1 КоАП РФ или ст. 330 УК РФ в зависимости от степени причиненного вреда. Попустительство к таким организациям наносят серьезный вред осуществлению законности в нашей стране. Эта деятельность не должна рассматриваться как вспомогательная правоохранительным органам, поскольку не имеет никакого законного основания.

В заключение необходимо отметить необходимость вовлечения максимального количества граждан для осуществления вспомогательной деятельности для правоохранительных органов, ни в коем случае нельзя создавать помехи для людей с активной гражданской позицией реализовывать свои желания по улучшению уровня законности и правопорядка в Российской Федерации. Но они должны действовать строго в рамках закона, иначе это будет произволом¹. Общественные объединения правоохранительной направленности должны сформироваться в мощный институт, который позволит передать ряд полномочий в их ведение для снижения уровня загруженности правоохранительных органов. Члены данной организации должны обязательно соблюдать требования законодательства, тем самым становясь образцом поведения для других граждан. Необходимо также, чтобы СМИ активно сотрудничали с общественными объединениями правоохранительной направленности в данной сфере, что позволит гражданам узнать о функциях данных организаций и о том, что они не деструктивны незаконным поведением со стороны участников и имеют право осуществлять деятельность такого рода. Таким образом, можно будет не только вовлекать новых членов в данные организации, но и известить граждан о том, что будет в случае неповиновения законным требованиям народных дружинников. В перспективе это повлияет на постепенный рост правопорядка и усилит процессы формирования гражданского общества в нашей стране.

¹ Шурухнова Д. Н., Бондарь Е. О. Борьба с организованной преступностью в свете концепции внешней политики Российской Федерации // Вестник Калининградского филиала СПбУ МВД России. – 2017. – № 2 (48). – С. 71–73.

ПРОБЛЕМА ИНСТИТУТА РЕАБИЛИТАЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

В. А. Юнева¹

Реабилитация является одной из важнейших функциональных характеристик системы российского права, поскольку она не только оказывает регулятивное воздействие на общественные отношения, регламентирует действия по охране, защите общественных ценностей, но и в случае нарушения устанавливает порядок их восстановления. Диссертант придерживается высказанного в литературе мнения о том, что, наряду с регулятивной¹ и охранительной функциями права, ему присуща и восстановительная функция, составным элементом которой является институт реабилитации.

Данная проблема, несомненно, представляет научный и практический интерес, так как даже единичные случаи привлечения к юридической ответственности невиновных граждан приводят к тяжелым для личности последствиям, вызывают общественное возмущение, подрывают доверие к правоохранительным органам и государству в целом. Конституционные и иные юридические нормы, регламентирующие восстановление правового статуса лиц, незаконно признанных виновными в совершении правонарушения, способствуют развитию демократии, укреплению самой государственности. Принимая на себя последствия неправильных действий органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, государство обеспечивает уважение граждан к закону, правопорядку, правосудию. К сожалению, понимание публичного характера института реабилитации происходит медленно, с большой осторожностью, в силу чего на практике он «приживается» с трудом. Именно поэтому необходимо разработать научные основы института реабилитации, показать его значимость для законного и справедливого осуществления правосудия.

Очевидно, что реабилитация обращена не только в прошлое, но и в будущее. Случаи ошибочного привлечения к юридической ответственности нельзя исключить из правоприменительной практики. Следовательно, потребность в реабилитации невиновных граждан будет

¹ Слушатель факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 508 учебный взвод. © Юнева В. А., 2017. Научный руководитель: доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент Е. О. Бондарь.

возникать постоянно. Наиболее активно вопросы правовой реабилитации разработаны в уголовно-процессуальном праве. Что же касается реабилитации граждан, незаконно привлеченных к дисциплинарной ответственности, то эти вопросы вообще остались за рамками научных интересов представителей науки трудового права. Сложность отношений по восстановлению правового статуса лица, незаконно привлеченного к юридической ответственности, предполагает взаимодействие исследований в рамках различных отраслей права, прежде всего, необходимо расширение и углубление публично-правовых изысканий в этой области. В то же время существует настоятельная потребность обобщить имеющиеся отраслевые научные разработки по вопросам правовой реабилитации на уровне общетеоретического исследования, где эта проблема осталась вне поля зрения ученых.

Под реабилитацией согласно уголовно-процессуальному закону понимается восстановление прав и свобод лица, незаконно и необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещение причиненного ему имущественного, физического и морального вреда (п. 34 и 35 ст. 5 УПК РФ). Соответственно лицо, в отношении которого прекращено уголовное преследование по реабилитирующим основаниям или вынесен оправдательный приговор и которое в связи с этим имеет право на возмещение указанного вреда, называется реабилитированным.

«На реабилитацию утвердился упрощенный взгляд – как на признание невиновности обвиняемого (подсудимого, осужденного). Из нее исключалось едва ли не самое основное – компенсационные и правовосстановительные меры, которые призваны вернуть гражданину прежнее имущественное и социальное положение», – отмечает М. И. Пастухов¹. Лицо, вовлеченное в сферу процессуальных отношений, становится обязанным соблюдать все формальности процессуального законодательства, хочется ему этого или нет, ибо в противном случае государство в лице созданных им органов и принудит лицо к выполнению его процессуальных обязанностей. Несомненно, лицо в таком случае терпит определенные лишения, ему причиняется вред, его права ущемляются силой государственного принуждения.

Очевидно, такие принципы права, как справедливость, гуманизм, равенство граждан перед законом и судом, составляют его суть, а соблюдение этих принципов обеспечивается средствами государствен-

¹ Пастухов М. И. Институт реабилитации: на пути к законодательному регулированию // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 56.

ного принуждения. Однако вовлечение в данные отношения совершенно постороннего человека, к которому необоснованно применяются меры принуждения, является негативным обстоятельством, выходящим за рамки нормальных общественных отношений. В таком случае лицу необходима законодательно установленная возможность восстановления его прав и возмещения причиненного ущерба, которая станет средством исправления последствий, вызванных применением государством мер принуждения в процессуальных отношениях.

В настоящее время вопрос этот разработан слабо. Процессуальное законодательство, за исключением уголовного, не знает ни термина «реабилитация», ни большинства положений данного правового института, при этом, по нашему мнению, особое внимание исследователей и законодателя должно быть уделено вопросу внедрения института реабилитации в производство по делам об административных правонарушениях, которое по своему характеру является весьма жестким и императивным для некоторых участников данного вида производства, в частности для лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Так, основные положения производства по делам об административных правонарушениях изложены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, где в ст. 27.1 перечислены меры обеспечения производства по делу, применяемые в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (доставление, административное задержание и т. д.). Несомненно, применение к лицу указанных мер существенно ограничивает его права, свободы, а также причиняет имущественный и моральный вред, однако надлежащее применение данных мер соответствует задачам законодательства об административных правонарушениях. Если же меры эти применяются к лицу незаконно или необоснованно, то ситуация приобретает совершенно иной характер. Лицо, сталкиваясь с государственной машиной, нуждается в гарантиях восстановления своих прав, свобод и возмещения вреда в полном объеме.

Гарантии возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном

правонарушении, содержатся в ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ, в соответствии с которой такой вред подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Вот и все гарантии, предоставленные лицу, вовлеченному в производство по делу об административном правонарушении. Более в статьях КоАП РФ мы не находим ни одной нормы.

Как отмечает Пленум Верховного Суда Российской Федерации¹, требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства.

Между тем предметом правового регулирования административного права выступают отношения, возникающие в сфере государственного управления, правовое регулирование здесь осуществляется с помощью императивного метода, что придает данной отрасли права публичный характер, а нормы и институты, содержащиеся в КоАП РФ, по своей процессуальной природе приближают его к уголовно-процессуальному праву.

Анализ Особенной части КоАП РФ, содержащей составы различных административных правонарушений, показывает, что задачами административного законодательства являются регулирование общественных отношений и недопущение каких-либо социальных отклонений. Общеизвестно, что социальные отклонения в поведении – выражение негативного отношения индивида или социальной группы к соблюдению действующих законов и норм морали, сложившихся в обществе. Социальные отклонения можно классифицировать по ряду оснований. Наиболее распространено их деление в зависимости от вида нарушаемой нормы: на преступления и правонарушения (административные, гражданские, трудовые и пр.), а также аморальные проступки.

Уголовное и административное право устанавливают ответственность за нарушение норм различных отраслей права. Единство материальной природы объекта преступлений и административных правонарушений ставит перед законодателем проблему разграничения

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

преступлений и административных правонарушений, прежде всего их смежных составов. В КоАП РФ и УК РФ содержится около 100 таких «пограничных» составов. Сказанное подчеркивает сходство административного права с уголовным и уголовно-процессуальным.

Подводя итог всему вышесказанному, следует подчеркнуть необходимость института реабилитации в административном праве. Законодательное закрепление данного института позволит восстановить нарушенные в ходе административного производства права и интересы сторон.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ПРИРОДЕ ПРЕДПОЛЕТНОГО ДОСМОТРА

А. С. Янышев¹

Безопасность авиаперевозок представляет собой принципиальное условие транспортировки пассажиров посредством использования воздушного судна, определяющее выбор пассажира в пользу перелета из всех возможных к использованию способов эффективного и кратковременного его перемещения. В числе ее основных элементов надлежит выделять предполетный досмотр, производимый уполномоченными лицами служб авиационной безопасности аэропортов при содействии сотрудников органов внутренних дел в соответствии с установленными в практике авиационного режима технологическими стандартами².

Правовой основой проведения предполетного досмотра выступают положения ст. 85 ВЗК РФ, устанавливающие его обязательность, безусловность и тотальность, подразумевающую проверку воздушного судна, его бортовых запасов, багажа, ручной клади, а также груза и почты³. ВЗК РФ, называя членов экипажа и пассажиров, наряду с имеющимся при них имуществом, раскрывает обязательный предполетный досмотр не только как привычно обособляемый в производстве по делам об административных правонарушениях, уголовном

¹ Магистрант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. © Янышев А. С., 2017.

² Халыгов Н. Г. Безопасность на авиационном транспорте: предполетный досмотр пассажиров и их ручной клади // Мир политики и социологии. – 2016. – № 10. – С. 173.

³ Воздушный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

судопроизводстве, уголовно-исполнительном производстве и практической деятельности полиции¹ досмотр вещей и иного имущества, но и как *личный досмотр*, выделяемый актами отечественного процессуального права в самостоятельное процессуальное действие особой формы. Такое положение вещей обуславливает возникновение искреннего теоретического интереса к природе предполетного досмотра с точки зрения административного права.

Часть 4 ст. 85 ВЗК РФ определила, что Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров подлежат установлению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области внутренних дел.

В одностороннем порядке утвержденные Минтрансом России Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров, ставшие обязательными для исполнения сотрудниками службы авиационной безопасности авиационного предприятия, пассажирами, иными лицами, осуществляющими свою деятельность на территории авиационного предприятия, представили предполетный досмотр в виде комплекса проверочных действий в отношении пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при них, членов экипажей воздушных судов, авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты, совершаемых сотрудниками службы авиационной безопасности авиационного предприятия в целях обеспечения авиационной безопасности, охраны жизни и здоровья физических лиц, предотвращения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации преступных элементов, а также незаконного провоза опасных веществ и предме-

¹ КоАП РФ в качестве мер процессуального обеспечения предусматривает личный досмотр (ст. 27.7), досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7), досмотр транспортного средства (ст. 27.9). В УПК РФ личный досмотр и досмотр вещей (имущества) поглощен более принудительными мерами воздействия – обыском (ст. 182) и личным обыском (ст. 184). УИК РФ допускает в отношении осужденных и находящегося при них имущества проведение досмотра в интересах обеспечения режима в исправительных учреждениях (ч. 5 ст. 60.4, ч. 5–7 ст. 82, ч. 4–5 ст. 90). Пункты 16 и 23 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в числе полномочий полиции приводят осуществление личного досмотра, досмотра вещей, досмотра транспортных средств.

тов, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности¹.

Из Правил вытекает, что предполетный досмотр проводится на всех внутренних и международных рейсах, выполняемых воздушными судами эксплуатантов, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, после регистрации пассажиров в специальных помещениях (пунктах досмотра), а также в помещениях (кабинах) для проведения личного (индивидуального) досмотра с применением технических и специальных средств².

Результат анализа характерных особенностей предполетного досмотра порождает у исследователя вопроса серьезное подозрение по части относимости данного процедурного явления к числу мер административного предупреждения.

Как отмечал А. П. Коренев, лишённые устрашающего и карательного свойств меры административного предупреждения следует рассматривать как «способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»³. Озвученной позиции придерживается и Б. В. Россинский, который, выделяя профилактический характер мер административного предупреждения, указывает на их ограничительность и запретность, принудительность осуществления этих мер в порядке односторонней реализации юридически властных полномочий субъектами государственного управления⁴.

¹ Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров : приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 25 июля 2007 г. № 104 // Справочно правовая система «КонсультантПлюс».

² В их числе приводятся стационарные рентгентелевизионные интроскопы и металлоискатели, портативные (ручные) металлоискатели, рентгенографические сканеры, системы интродукции в терагерцевом диапазоне электромагнитного спектра и другие (далее – технические и специальные средства), сертифицированные в установленном порядке, а также служебные собаки кинологических подразделений (п. 10 Правил).

³ Коренев А. П. Административное право России : учебник для вузов: в 3 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 155.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2005. С. 500.

Приведенное исследование показывает, что предполетный досмотр, выступая очевидной мерой административного предупреждения, воспринимаемой в отечественной доктрине административного права в качестве частного случая административного принуждения¹, обладает нетипичной для меры принуждения особенностью – применимостью исключительно сотрудниками службы авиационной безопасности авиационного предприятия, не принадлежащими к числу должностных лиц органов публичного управления и власти, традиционно принимаемых за единственно возможных субъектов государственного принуждения.

Говоря о правовом воздействии, Ю. М. Козлов назвал принуждение «одним из атрибутов государственной власти»², напроць связав в том числе и административное принуждение с носителями публично-властных полномочий. Заявив о том, что «единственным легитимным субъектом правового принуждения может выступать только государство», В. А. Мельников в качестве субъектов применения административного принуждения расценил только органы государства (местного самоуправления) и их должностных лиц³. С поддержкой мнения указанных авторов применение административного принуждения работниками негосударственных (частных) организаций остается видеть как минимум неестественным. На наш взгляд, позиционирование сотрудников службы авиационной безопасности авиационного предприятия⁴ участниками процесса непосредственного осуществления административного принуждения нивелирует его роль как особого вида государственного принуждения, ведет к разрушению основ понимания публично-правовой природы последнего. Такая точка зрения импонирует А. А. Демину, в аргументации своей позиции приводящему пример предоставления добровольным народным дру-

¹ Алехин А. П. Административное право России. Первая часть : учебник для вузов. М., 2011. С. 380.

² Советское административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 205.

³ Мельников В. А. Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право. – 2005. – № 1. – С. 30.

⁴ Под авиационным предприятием понимается юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности, имеющее основными целями своей деятельности осуществление за плату воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты и (или) выполнение авиационных работ (ч. 1 ст. 61 ВЗК РФ).

жинам (общественным организациям) права на применение принуждения к гражданам, не выступающим их членами¹.

Часть 2 ст. 85 ВЗК РФ представляет сотрудников органов внутренних дел в качестве дополнительных участников предполетного досмотра, основную роль в его проведении передавая уполномоченным лицам служб авиационной безопасности. Иными словами, закон изначально определяет применение административного принуждения в указанном контексте лицами, не имеющими прямого отношения к публично-властной деятельности, что оказывается серьезным упущением законодателя, не последовавшего традиционно сложившейся модели осуществления государственного принуждения.

Для целей совершенствования правового регулирования механизма административно-правового принуждения в сфере воздушных перевозок представляется необходимым принять меры следующего характера:

1) в ч. 2 ст. 85 ВЗК РФ словосочетание «уполномоченными лицами служб авиационной безопасности с участием сотрудников органов внутренних дел» заменить на словосочетание «сотрудниками органов внутренних дел на транспорте с участием уполномоченных лиц служб авиационной безопасности»;

2) содержание ч. 4 ст. 85 ВЗК РФ изложить в виде: «Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров устанавливаются совместно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области внутренних дел, и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области транспорта»;

3) в п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» словосочетание «принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами»; заменить на словосочетание «производить досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене в целях обеспечения безопасности, в том числе изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами»;

¹ Демин А. А. Субъекты административного права Российской Федерации : учебное пособие. М., 2010. С. 24.

4) признать утратившим силу приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104;

5) издать в порядке совместного межведомственного нормотворчества приказ МВД России и Минтранса России, устанавливающий правила проведения предполетного и послеполетного досмотров с учетом вышеупомянутых коррективов.

Резюмируя изложение результата исследования, выражаем надежду на то, что обозначенные предложения после принятия их за основу положат начало приведению действующего законодательства РФ в состояние, безусловно исключающее осуществление государственного принуждения субъектами, не обладающими публично-властными полномочиями.

Актуальные вопросы административно- правового регулирования

(«Кореневские чтения»)

Сборник научных трудов
I Международной научно-практической конференции

8 ноября 2017 г.

НАУЧНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ИЗДАНИЕ

В авторской редакции
Компьютерная верстка *Табуновой Е. А.*
Усл.-печ. 37,2 л.

Систем. требования: CPU 1,5 Гц ; RAM 90,4 МБ ; Windows XP SP3;
1 Гб свободного места на жестком диске.
Подписано к изданию 07.11.2017.

ISBN 978-5-9694-0397-0



Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12